Über

den Begriff der Sicherheitspolizei.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristen-Fakultät zu Rostock

vorgelegt

von

Carl Alexander Wilde,

Referendar.

ACAD. LAND. HAT. BIBL.

ROSTOCK

Carl Hinstorffs Buchdruckerei

1904

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552724_0051

Meinen Eltern

in treuer Liebe und steter Dankbarkeit

zugeeignet.

Inhalts-Übersicht.

Seite

I. Abteilung. Entwickelung der deutschen Polizei bis auf die Zeiten des Allgemeinen Landrechts 7

II. Abteilung. Begriff der Polizei im Allgemeinen im neunzehnten Jahrhundert . . 25

III. Abteilung. Entwickelung des Begriffs der Sicherheitspolizei 44

§ 1. Die Bedeutung der Festlegung des Begriffs für die Praxis 44

§ 2. § 10 Teil II Titel 17 des Allgemeinen Landrechts als grundlegende Norm . 47

Abschnitt I. Die Begriffe Sicherheit, Öffentlich, Gefahr im § 10 Teil II Titel 17 ALR. 49

a. Sicherheit 49

b. Öffentlich 51

c. Gefahr 55

Abschnitt II. Unterscheidung in höhere und niedere Sicherheitspolizei 59

Seite

§ 3. Weitere Gesetze 64

§ 4. Entscheidungen der Gerichte und Ministerialverfügungen 78

§ 5. Der Begriff der Sicherheitspolizei als Ergebnis dieser Untersuchung . . . 92

IV. Abteilung. Begriffsbestimmungen neuerer Schriftsteller 97

I. Abteilung.

Entwickelung der deutschen Polizei bis auf die Zeiten des Allgemeinen Landrechts.

„Die Polizei unserer Staaten ist ein Gebiet von Regierungsgeschäften, welches sich nicht auf einmal und nach einem Begriffe, sondern nach und nach, infolge eines Gefühls des Passenden und Bequemen gebildet hat.“ [1] Diese Rau'sche Betrachtung muss man sich vor Augen halten, um den Entwickelungsgang und die heutige Stellung der Polizei zu begreifen. Diejenigen Auffassungen, welche in der Praxis und in der Staatswissenschaft über die Tätigkeit und die Aufgaben des Staates gegenüber seinen Untertanen die jeweilig herrschende Meinung repräsentierten, gaben auch gleichzeitig die Grundlage ab für die jedesmalige Begrenzung des Begriffs der Polizei. Dass dies so sein musste, ergiebt sich, wenn man sich vergegenwärtigt, wie die Polizei dem Namen und der Sache nach entstanden ist, mit historischer Notwendigkeit.

1) Vgl. Rau, Über Begriff und Wesen der Polizei; in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 9. Jahrgang. Drittes und viertes Heft, Tübingen 1853, S. 607.

Der geschichtliche Entwickelungsgang der Polizei bis zum Preussischen Allgemeinen Landrecht lässt sich in drei grosse, ziemlich scharf von einander zu trennende Perioden zerlegen,[2] und man vermag bei genauem Zuschauen überall schon Anfänge, Vorläufer, Keime der heutigen Sicherheitspolizei zu entdecken, wenngleich natürlicherweise von einer zielbewussten Verwendung derselben in jenen Anfangsstadien noch keine Rede sein konnte.

In der ersten Periode, im frühen Mittelalter, vermochte der Staat infolge seines lockeren, unorganisierten, von Faustrecht und Fehden beständig zerrütteten Zusammenschlusses[3] seinen Angehörigen vorerst nur wenig von den Wohltaten angedeihen zu lassen, welche die heutigen Staatsbürger als selbstverständlich und angemessen hinnehmen. Wahrung des Friedens nach aussen durch den Heerbann, Sicherung des Friedens nach innen durch die Rechtspflege der Gerichte, — diese beiden Aufgaben waren es allein, welche die Tätigkeit des mittelalterlichen Staates ausmachten. Allerdings bedurfte der Staat zur Unterstützung der gerichtlichen Rechtsprechung schon damals **einer Art von Sicherheitspolizei,** um drohende Verletzungen der Rechtsordnung abzuwenden und bereits eingetretene durch Ergreifung und Vorführung der Übeltäter zur Bestrafung zu heilen; doch war diese Betätigung —

2) Ähnliche Perioden behandelt Lorenz v. Stein im Handbuch der Verwaltungslehre, Teil I, III. Auflg. Stuttgart 1887, S. 207—209; Rönne-Simon, Verfassung u. Verwaltung des Preuss. Staats. VI. Teil: Das Polizeiwesen, Bd. 1. Breslau 1840, S. 1.

3) Lorenz v. Stein, a. a. O. S. 207.

pacis conservatio, Friedensbewahrung genannt, das Wort Polizei war noch unbekannt[4] — noch in keiner Weise getrennt von den Funktionen der bürgerlichen und peinlichen Justizpflege.[5] Alle weiteren Aufgaben zur Pflege und Hebung des Wohlstandes, der Bildung und der **Sicherheit** seiner Bürger überliess der Staat anderen Gliedern des Reichsorganismus, so der Kirche als Hauptträgerin geistiger Bildung das Schulwesen Erziehung und Armenunterstützung; ferner den Markgenossenschaften, den Zünften und den Städten.[6] Vornehmlich in letzteren machte sich zuerst das Bedürfnis nach erhöhtem Wohlbefinden der Einwohner, gestützt auf vermehrte Sicherheit und Ordnung des Gemeinlebens, geltend und veranlasste die städtische Obrigkeit, den „Rat", kraft seiner Autonomie das Augenmerk auf weitere Gebiete zu richten und Polizeieinrichtungen zur Sicherstellung des Handels, zur Regelung des Marktverkehrs, des Gewerbewesens, zur Einschränkung des Luxus, kurz zur Ordnung aller möglichen inneren Verhältnisse zu treffen. Die bis dahin noch bestehende Verknüpfung von Rechtspflege und Verwaltung wird ebenfalls bald nachher dadurch beseitigt, dass der

4) Lorenz v. Stein, a. a. O. S. 207.

5) Vgl. H. Schulze, Preuss. Staatsrecht, II. Bd. 2. Lieferung, 2. Auflg., Leipzig 1890, S. 287/89. Bornhak, Preuss. Staatsrecht, III. Bd. S. 119, Freiburg 1890.

6) Vgl. F. X. Funk, Die Auffassung des Begriffs der Polizei im vorigen Jahrhundert, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, XIX Bd., Jahrgang 1863. S 493. Schulze, a. a. O. S. 288. Bornhak, a. a. O. S. 120. Bluntschli Allgemeines Staatsrecht, II. Bd., 5. Aufl., Stuttgart 1876, S. 274/275.

Rat auch noch die letzte vom Stadtrichter versehene Funktion, die **Sicherheitspolizei,** demselben zu Gunsten der Stadtverwaltung entzieht, ihn somit auf Ausübung der Straf- und Civilgerichtsbarkeit beschränkt.[7]

Was in den Städten vermöge ihres engeren Wirkungskreises schon geraume Zeit festen Grund und Boden und gedeihlichen Fortgang gefunden,[8] begann mit dem scheidenden 15. Jahrhundert auch im weiten Reiche selber allmählich Fuss zu fassen. Der Staat, der jetzt nach dem Einzuge der klassischen Bildung der Alten neue Kräfte und neues Leben zu schöpfen begann, vermochte bei seinem allmählichen Erstarken nunmehr auch seine Aufmerksamkeit und Tätigkeit in weit ausgedehnterem Masse auf die kulturellen Aufgaben zu verwenden als bisher. Nur verfiel jetzt die staatliche Wirksamkeit in das entgegengesetzte Extrem: wie der Staat früher sich zu wenig um das Wohl seiner Untertanen gekümmert hatte, so dehnte er jetzt seine „Polizei" auf alles und jedes aus, hierzu getrieben durch die in der Zeit der Renaissance wieder auftauchende altgriechische Staatsidee der πολιτεια des Aristoteles, welche die gesamte geordnete Tätigkeit des Staates begreift. So umfasste denn der aufblühende Staat mit dem Begriff politia, Poletzey,[9] dem man ja sofort den griechischen

7) Bornhak a. a. O. S. 120. Schulze a. a. O. S. 288.

8) Vgl. hierzu auch H. v. Berg, Handbuch des teutschen Polizeirechts, Hannover 1802, S. 51. No. VIII.

9) Bornhak a. a. O. S. 121.

Ursprung anmerkt, die umfassende Tätigkeit der weltlichen Obrigkeit in Bezug auf die Verwaltung, in strengem Gegensatz zu den res ecclesiasticae, der kirchlichen Tätigkeit, welche schon damals, peinlich von ersterer getrennt, die Fragen des religiösen Lebens beherrschte.[10]

Äusserungen dieser neuen Auffassung staatlichen Wirkens haben wir in den sogenannten „Reichspolizeiordnungen" aus den Jahren 1530, 1548 und 1577 zu erblicken, welche von der obersten Stelle im Reich mit Wirkung für dessen gesammten Umfang ergingen, aber ihren polizeilichen Namen — im heutigen Sinne wenigstens — wenig verdienen. Man würde fehl gehen, in ihnen alles das zu suchen, was wir jetzt unter polizeiliche Befugnisse rubrizieren. Zwar finden sich auch solche Angelegenheiten zur Genüge vor, doch geht das übereinstimmende Bestreben aller dieser Reichspolizeiordnungen dahin, möglichst erschöpfend in das tägliche Leben der Staatsangehörigen einzugreifen und deshalb bringen sie in buntestem Durcheinander alles, was der Staat überhaupt gesetzlich normieren kann; beispielsweise — um nur Stichproben zu geben — handeln sie von unordentlicher und von köstlicher Kleidung, von Taglöhnern, Arbeitern und Botenlohn, von Jüden und ihrem Wucher, von Ausfuhr von Wolle, gartenden Knechten, daneben von Massen und Gewichten, von der Verkauffung des Ingwers im Verein

10) Bornhak, a. a. O. S. 121. E. Hölldorfer, Geschichtl. Entwickelung des Begriffs der Polizei nach deutsch. Staatsrecht Tübinger Inaugural-Dissertation, München 1899, S. 4.

mit Vorschriften über leichtfertige Beiwohnung, über Schalksnarren, Zigeuner und Bettler, von Richtern, Advokaten und Prokuratoren, vom Zutrinken, Fluchen, Völlerei und Gotteslästerung. Sie enthalten also sowohl Civil- wie Strafrecht und behandeln daneben auch die Sitten-, Sicherheits- und Gewerbepolizei.[11] Von einer Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung ist hier also noch wenig oder vielmehr garnichts zu merken.

Schon aber macht sich mehr und mehr das Bestreben bemerkbar, der Sittsamkeit und christlichem Lebenswandel, vornehmlich der **Sicherheit** und **Ordnung** im Staat eine festere Stütze zu gewähren.[12] Dahin ging denn auch das Bemühen der schon vor dem Erlasse der Reichspolizeiordnungen und darauf in Ausführung derselben ergangenen, nebenher freilich auch alle möglichen andersartigen Dinge behandelnden Landespolizeiordnungen. Infolge ihrer territorialen Bedeutung zogen sie das Hauptgewicht der bislang bei der obersten Centralstelle ruhenden staatlichen Polizeitätigkeit ab in die einzelnen Gliedstaaten.[13] Aber wiewohl ihnen dies im Einzelnen grösseren Nachdruck bei der Durchführung gewährte, blieben doch — so klagte man allseitig — die Verordnungen ohne einschneidenden Erfolg; sie vermochten es nicht, den mittelerweile wieder anhebenden

11) Bornhak a. a. O. S. 121. Schulze a. a. O. S. 289. Hölldorfer a. a. O. S. 5 ff.; Funk a. a. O. S. 494 ff.; G. Zimmermann, Die Deutsche Polizei im 19. Jahrhundert, Hannover 1845, Bd. I, S. 60.

12) H. v. Berg a. a. O. S. 36/37.

13) Schulze a. a. O. S. 290. v. Berg a. a. O. S. 42 u. 51. Zimmermann a. a. O. S. 60/61.

Niedergang der Reichsgewalt aufzuhalten. Die Kluft, welche infolge der durch Luthers Lehre hervorgerufenen kirchlichen Spaltung sich zwischen Kaiser und Reichsständen aufgetan, verbreiterte sich stetig mit dem schwindenden kaiserlichen Ansehen. Als dann der wütende dreissigjährige Religionskrieg ausgetobt hatte, war das Reich nur mehr ein Schatten seiner selbst und besass nicht die Machtmittel, die Verheissung des Westfälischen Friedens von 1648 (JPO. art. VIII. § 3) „in proximis vero comitiis ... de ... reformatione Politiae et Justiciae ... ex communi statuum consensu agatur et statuatur" in die Tat umzusetzen.[14]

Hier wird, wie E. Hölldorfer[15] konstatiert, zum ersten Mal die Polizei der Justiz getrennt gegenüber gestellt. Entgegenzutreten ist indessen seiner Meinung, dass die auswärtige Staatskunst, gemeinhin Politik genannt, zur Zeit des dreissigjährigen Krieges bereits „getrost als eine **selbständige** Staatstätigkeit angesehen werden dürfe"; es ist gewagt, wenn Hölldorfer hier folgern will, dass im oben zitierten Worte politia gerade im Gegensatz zur auswärtigen Politik — welche Sache des Kaisers gewesen sei — nur die Regelung des inneren Staatslebens — welche allein den Reichsständen obgelegen hätte — betont werden solle. Man ersieht aus der ganzen bisherigen historischen Entwickelung zur Genüge, dass die Reichsgewalt an die Förderung der inneren Ver-

---

14) Schulze a. a. O. S. 290. Bornhak a. a. O. S. 121. Hölldorfer a. a. O. S. 11.

15) Hölldorfer a. a. O. S. 11.

waltungsaufgaben ihre gesamten, wie geschildert, schon allein **dazu** unzulänglichen Kräfte gewendet hat, somit garnichts übrig gehabt hat für „auswärtige Politik", diese also auch, soweit sie sich in den Wirrnissen des 30jährigen Krieges anspinnen konnte, im Zeitpunkte des westfälischen Friedens noch völlig in den Kinderschuhen stecken musste; es scheint somit gar keine Berechtigung zu der Annahme vorzuliegen, dass „auswärtige Politik als selbständige Staatstätigkeit" in jenem Friedensvertrag in **Gegensatz** zum **inneren** Staatsleben gebracht werden sollte und konnte — denn sie bestand eben abgeschlossen noch garnicht. Auch nirgend bei anderen Schriftstellern sind Anhaltspunkte zu finden, die für Höll-dorfers Meinung sprächen. Man kann sich diesbezüglich vielmehr Bornhaks Meinung[16] anschliessen, der ausdrücklich betont, dass sich die „auswärtige Verwaltung" erst seit also **nach** dem westfälischen Frieden „**entwickelt**" habe. Denn nun erstarkten die einzelnen Staaten des Reiches und ihnen war viel eher die Möglichkeit gegeben, auswärtige Politik zu treiben, wie es ja das Beispiel des grossen brandenburgischen Kurfürsten zeigt.

Die zweite Epoche der Entwickelung des Polizeibegriffs bringt in einer ungeheuren Umwälzung eine wesentlich von der bisherigen verschiedene Auffassung von Polizei und gänzliche Trennung derselben von der Justiz. Das Reich, nach dem allen und jeden Wohlstand vernichtenden 30jährigen Kriege äusserlich wieder mühsam zusammengefügt, besass

16) Bornhak a. a. O. S. 121.

nicht die Macht, dem darniederliegenden Lande zu dem früheren Zustande wieder zu verhelfen, geschweige denn die Kultur seiner Lande weiter zu fördern. Dieser kulturelle Weiterbau wurde vielmehr Sache der jetzt mächtig emporblühenden Fürstengewalt der einzelnen Territorien,[17] welche, wie oben bemerkt, schon vor dem grossen Kriege eine Menge kultureller Aufgaben an sich gezogen hatte. „Von diesem Zeitpunkte an," sagt v. Berg,[18] „hat die Policey in sehr vielen teutschen Staaten zu einem Grade von Vollkommenheit und Ausdehnung (es trifft doch wohl nur letzteres zu!) sich erhoben, der wenig mehr zu wünschen übrig lässt, und die Policeygesetzgebung und Anordnung derselben liefert eine grosse Reihe schöner Beyspiele der unermüdetesten Aufmerksamkeit und Sorge der teutschen Landesherrn."

Gleichzeitig mit dem langsam wiedererwachenden Wohlstand der einzelnen Landesteile begann sich auch eine neue Anschauung von dem Wirkungskreise der Regierungstätigkeit bezüglich der inneren Verwaltung zu bilden, welche namentlich zuerst in der Theorie, die sich nun auch wissenschaftlichen Untersuchungen mit grösserem Eifer als bisher zuwandte, in zahlreichen Schriften dahin normiert wurde, dass für die Regierung salus publica summa lex sein müsse. Möglichst hohe Vollkommenheit der staatlichen Einrichtungen, „allgemeine Glückseligkeit",

---

17) Bornhak a. a. O. S. 121. Hölldorfer a. a. O. S. 10. Zimmermann a. a. O. S. 75/77.

18) v. Berg a. a. O. S. 51.

wurde somit als der Zielpunkt einer guten Polizei aufgestellt.[19]

Die neue Lehre empfing ihr Leben von der sogenannten „naturrechtlichen Schule," deren Begründer Hugo Grotius, von den paradiesischen Naturzuständen ausgehend, nachweist, dass der Mensch einem ihm inne wohnenden Triebe zufolge, einer „friedlichen und vernünftig geordneten Gemeinschaft mit Anderen" benötige, und dass demgemäss Zweck und Ziel des Staates „die allgemeine Wohlfahrt, die Glückseligkeit Aller" sei.

Im wesentlichen in Grotius Fusstapfen treten nach ihm Pufendorf, Thomasius, Leibnitz, Conring etc. Aber erst Christian v. Wolf (1679 bis 1754) bringt diese Lehre der Praxis näher, indem er als die drei Kardinalpflichten des Staates die vitae sufficientia, tranquillitas und securitas bezeichnet und seine diesbezüglichen Ideen genauer nach allen möglichen Richtungen hin detailliert. Er verlangt von der Staatsfürsorge, dass sie für entsprechende Bevölkerungszahl, für Hebung von Handel und Gewerbe, Jugenderziehung, Gesundheit der Bewohner, Errichtung von Waisenhäusern, geordnetes Münzwesen, religiöse und sittliche Bildung des Volkes, Vorrat an Lebensmitteln u. a. m. geeignete Massnahmen treffe.[20]

Alle diese Forderungen nun setzte der Staat in jener Zeit kraft seiner Macht in die Praxis um,

19) Hierzu und für das Folgende vgl. die Darstellungen von: F. X. Funk a. a. O. S. 500 ff.; E. Hölldorfer a. a. O. S. 12 ff.; H. Schulze a. a. O. S. 291/92.

20) Funk a. a. O. S. 527 ff. Hölldorfer a. a. O. S. 13 u. 14.

indem er allerdings zugleich das Recht beanspruchte, nicht nur am besten die höchsten und allgemeinsten Interessen des Volkes zu verstehen, sondern sie sogar ganz allein zu verstehen und somit als gewissermassen der berufenste Vormund des Volkes auch allein und ausschliesslich das Recht zu haben, das, was **er** als Bestes für die salus publica erkenne, dem Volke auch mit oder gegen dessen Willen zu übermitteln.

Man sieht hier, dass die individuelle Selbstbestimmung und Selbstbetätigung bei solcher Handhabung der Regierungsgewalt gänzlich unterdrückt werden musste und dass nur dem schrankenlosen Absolutismus des Herrschers, dessen jeweiligen Einfällen und Wünschen völlig freie Hand gegeben wurde, eine Tatsache, die der erstrebten allgemeinen Glückseligkeit des Volkes zumeist recht wenig zum Guten ausschlug. Und dies ist für die Folge das Charakteristikum der Polizei: staatliche Gewalt als Zwang auf allen Gebieten der Verwaltung, wie bei Sicherheitsmassnahmen, so bei Wohlfahrtsbestrebungen.[21]

Die Wissenschaft, welche obige Anschauung verfocht, nennt man die Polizeiwissenschaft, „die sich dann in die zwei grossen Teile der Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei spaltet.[22]

Die Polizeiwissenschaft ist fast völlig kongruent mit der Wolf'schen Naturrechtslehre. „Das Naturrecht

---

21) Vgl. auch v. Stein a. a. O. S. 209. Schulze a. a. O. S. 292. Ähnlich äussert sich Bluntschli, a. a. O. S. 275.

22) L. v. Stein a. a. O. S. 209.

stellte den Satz auf: Zweck und Aufgabe des Staates ist das allgemeine Wohl; die Polizeiwissenschaft acceptierte diesen Satz und sagte weiter: die Staatstätigkeit aber für dieses allgemeine Wohl, wenigstens im Inneren des Landes, heisst Polizei."[23]

Der Staat aber, welcher die beschriebene Staatstätigkeit in der Praxis ausübte, hat von der Wissenschaft den Namen „eudämonistischer Polizeistaat" erhalten.

Nicht ohne weittragende Bedeutung für die Weiterentwickelung der Polizei war die sich gleichzeitig mit der Polizeiwissenschaft entwickelnde sogenannte Kameralwissenschaft. Ursprünglich Behörden zur Verwaltung der fürstlichen Regale und Domänen, wurden die sogenannten „Kammern", sobald die Polizeitätigkeit durch ihre Ausdehnung auf **alle** Zweige der Staatstätigkeit einen stetig wachsenden Umfang gewann, bald auch mit **polizeilichen** Aufgaben betraut und überhäuft; und schnell entwickelte sich aus dieser Tätigkeit der Kammern die, Polizei und Finanzangelegenheiten als gleichartig ansehende „Polizei- und Kameralwissenschaft."[24] „Man trennte also nunmehr die Polizei ganz von der Rechtsgelehrsamkeit und behandelte sie von da an als einen Teil der Kameralwissenschaft. Die Folge davon war, dass die zur Kameralistik ausschliesslich gehörenden Disziplinen der Agronomie, Bergbaukunde, Technologie, Handelslehre und viele Grundsätze der Staats-

23) Vgl. Hölldorfer a. a. O. S. 14.

24) Vgl. auch Schulze a. a. O. S. 293. Bornhak a. a. O. S. 122.

wirtschaftslehre und Finanzwissenschaft in die Polizei hineingezogen wurden“ [25]

Die Wirksamkeit der Kameral- und Polizeiwissenschaft suchten die theoretischen Schriften der „Polizisten,“ deren Reihe J. von Justi[26] mit seinen Werken eröffnet, genauer zu präzisieren; im folgten u. a. die Polizisten Sonnenfels, Pütter, Hohenthal, Fischer, Moser, alles Namen, welche hier Interesse im einzelnen nicht beanspruchen und die nur insofern von einiger historischer Bedeutung sind, als jene Männer die Hauptrepräsentanten der Polizei- und Kameralwissenschaft darstellen. Sie alle bewegen sich mehr oder minder in Justi's Gedankenkreise und suchen auch ihrerseits, wie jener, eine selbständige Polizeiwissenschaft zu begründen, begehen jedoch den Fehler, eine allzuweite Ausdehnung des Kreises polizeilicher Tätigkeit zu fordern und statuieren schliesslich gleich Justi den Hauptendzweck der Polizei in einem „Zusammenbringen der Wohlfahrt der einzelnen Familien mit dem gemeinschaftlichen Besten.“ Es ist eine heillose Verwirrung in ihren Anschauungen über Staatstätigkeit überhaupt und Polizeitätigkeit des Staates, und wo hie und da einmal einer eine etwas präzisere Auffassung gewinnt, wirft der Nächste wieder alles Gewonnene über den Haufen.[27]

Eine Seite aber der Kameralwissenschaft hatte

25) Vgl. Rönne-Simon a. a. O. S. 4.

26) Näheres über ihn bringen die Darstellungen bei Hölldorfer S. 16 ff. u. bei Schulze a. a, O. S. 301.

27) Vgl. die Darstellungen bei Hölldorfer a. a. O. S. 15 ff.; besonders bei Funk a. a. O. S. 500 ff

sich bei jenen, die innere Verwaltung vom volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte betonenden Theorieen ganz präzise und positiv ausgebildet, vornehmlich in Preussen unter Friedrich Wilhelm I. — das Finanzwesen. Es bildete bald eine eigene Disziplin für sich und schied aus dem Polizeibegriff aus. Das höchste, unumwunden eingestandene Streben der Verwaltung hiess: dem Staat möglichst ergiebige Einnahmequellen zu verschaffen; und so gewann die finanzielle Seite bald völlig die Oberhand über die volkswirtschaftliche. Bezeichnend für diese Zustände ist der Ausspruch eines Theoretikers jener Epoche: der Polizeiverständige müsse säen, damit der Kameralist seiner Zeit ernte.[28]

Zu jener Zeit waren ausser der Finanzwissenschaft auch die nach dem westfälischen Frieden längst selbständig ausgebildeten Zweige der Militär- und auswärtigen Angelegenheiten von der Polizei gänzlich ausgeschieden und somit stellt, wenn man noch die Selbständigkeit der Kirchen- und der Justizverwaltung in Betracht zieht, negativ gesagt, die Polizei nunmehr diejenige staatliche Tätigkeit dar, welche weder in das Gebiet des Auswärtigen, des Kriegswesens, der Justiz, der Finanzen, noch in das der Kirche fällt.[29]

Wie es ganz natürlich war, konnte das Bewusstsein der Staatsangehörigen diesen „volksbeglückenden" Omnipotentismus der Staatsgewalt, der sich in

28) Bornhak a. a. O. S. 121. Schulze a. a. O. S. 293.

29) Hierzu auch Bornhak a. a. O. S. 120. Hölldorfer a. a. O. S. 12.

alle Angelegenheiten des Bürgers mit kecken Griffen einmischte, nicht auf die Dauer ertragen, und Männer wie Kant auf philosophisch-staatsrechtlichem, Adam Smith auf wirtschaftlichem Gebiet erhoben gegen die Wende des 18. Jahrhunderts ihre Stimmen gegen die omnipotente Vergewaltigung aller und jeder Individualität durch die Staatsleitung. Sie bahnten die dritte Periode der grossen historischen Staatsentwickelung und damit auch der Polizeientwickelung, die Umwandlung des Polizeistaates in den „Rechtsstaat" an.

Die Kant'sche Rechtsphilosophie forderte vom Staate eine weise Beschränkung der bisherigen gewaltsamen Einmischung in die Angelegenheiten des Einzelnen. Nicht mehr auf die Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt sei allein das Augenmerk der Verwaltung zu richten, sondern Aufgabe des Staates sei es, für Durchführung der **Rechtsordnung** zu sorgen, und zwar dadurch, dass dem einzelnen Individuum **völlige Handlungsfreiheit innerhalb der von der Rechtsordnung gezogenen Schranken** gesichert sei. Zur Erreichung dieses Zweckes habe die Verwaltungstätigkeit des Staates neben anderem auch vornehmlich in der Fürsorge für eine gute Polizei zu bestehen, welche letztere „die öffentliche Sicherheit, Gemächlichkeit und Anständigkeit" zu wahren habe.[30]

Also nur noch subsidiär, für Hilfszwecke, sollte die Polizei dienen und — hierin liegt die grosse

30) Über Kants Forderungen genauere Ausführungen bei Funk a. a. O. S. 540 ff. Hölldorfer a. a. O. S. 30 ff. Vgl. auch Rau a. a. O. S. 610.

Bedeutung der neuen Kant'schen Anschauung – die Polizei sollte nicht mehr wie bisher für die Staatsregierung lediglich **Selbstzweck** sein. — Auf welch' ein Minimum will diese Kant'sche Theorie die Funktionen des Polizeistaates beschränken! Diese Ideen waren in der Wirklichkeit doch für's erste nur ganz bedingt ausführbar. H. Schulze sagt hierzu:[31]

„Es war nun einmal eine ebenso wertvolle als unverlierbare Errungenschaft der Staatslehre und Praxis des 18. Jahrhunderts, dass der Staat, als die mächtigste und umfassendste Gemeinschaft auf Erden, **allen** Kulturinteressen der Menschheit dienstbar gemacht werden muss. Trotz aller Missbräuche und Auswüchse dieser Richtung war hier ein bedeutsamer Fortschritt der Menschheit gegeben, welcher nicht wieder rückgängig gemacht werden konnte. Eine folgerichtige Durchführung der Kant'schen Lehre wäre eine widernatürliche Zurückschraubung in das Mittelalter gewesen. Die Bedeutung des modernen Staates, als eines Kulturstaates, musste vollständig gewahrt, zugleich aber **mit den Forderungen des Rechtsstaates** in Einklang gebracht werden."

Die Kant'schen Ideen wurden von seinen Zeitgenossen und Nachfolgern im wesentlichen wiederholt, und wiesen keine epochemachenden grundsätzlichen Abweichungen auf.[32] Gottlieb Hufeland z. B. begrenzt die Tätigkeit der Polizei in seinem Werke „Beiträge zur Berichtigung und Erweiterung der

31) Schulze a. a. O. S. 295.
32) Vgl. Hölldorfer a. a. O. S. 31 ff.

positiven Rechtswissenschaften. 2. und 3. Stück, erschienen 1801" als: „jede Wirksamkeit für Hilfszwecke", und Heinrich v. Berg,[33] dessen Verdienste um Klärung des Polizeibegriffs ganz bedeutende sind, fasst auf S. 12 seines „Handbuch des teutschen Polizeirechts", seine Ausführungen über den Begriff der Polizei folgendermassen zusammen:[34]

„Die Polizei besteht also in der Anwendung jedes zweckmässigen und erlaubten Mittels, die Hindernisse und Gefahren der **Sicherheit** und der **Wohlfahrt** der Staatsbürger abzuwenden, oder was dasselbe ist: **in der Sorgfalt der höchsten Gewalt, künftige gemeinschädliche Übel im Innern des Staates zu verhüten und abzuwenden.**"

Während jene Theoretiker sich noch abmühten mit mehr oder minder spitzfindigen Subsumptionen der Polizeitätigkeiten, hatte sich bereits in der Weltgeschichte jene ungeheure Umwälzung vollzogen, welche eine neue Epoche aller Staatstätigkeiten erweckte und nicht nur mit Worten, sondern mit der Tat den schrankenlosen Verwaltungs-Despotismus des Polizeistaats brach, die französische Revolution von 1789. Zwei Forderungen erhob sie gegen den Staat: „die Anerkennung der Volkssouveränität und die Unterwerfung der Staatsverwaltung unter die Gesetze."

„Diese Forderungen wurden auch erfüllt: aus der Zügellosigkeit der Revolution entstand die Idealgestalt der **bürgerlichen Freiheit,** aus der gemordeten

33) Vgl. Hölldorfer a. a. O. S. 29. Schulze a. a. O. S. 295
34) Vgl. H. v. Berg a. a. O. S. 12.

Fürstensouveränität erwuchs die Souveränität des **Rechtes** und des **Gesetzes,** unter welcher nicht, wie bisher, nur die Urteile der **Gerichte,** sondern in gleicher Weise die Akte der **Verwaltung** stehen sollten."

„So entstand gegenüber der willkürlichen Wohlfahrtspflege des Polizeistaats ein öffentliches Verwaltungs-**Recht,** und zwar zunächst in Frankreich. Als ausserordentlich wichtiger Teil dieses neuen Verwaltungsrechts erschien der französischen Gesetzgebung das Recht der **Polizei,** deren Begriff alsbald gesetzlich bestimmt wurde. Der sogenannte Code de Brumaire vom 25. Oktober 1795 au IV. art. 16 sagt: la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la proprieté, la sûreté individuelle."[35]

Im Jahre 1794 erfolgte auch in Preussen die grosse Codification des „Allgemeinen Landrechts für die preussischen Staaten", welches in mehreren Paragraphen sich über die Befugnisse der Polizei auslässt.

35) Vgl. Hölldorfer a. a. O. S. 81.

II. Abteilung.

Begriff der Polizei im Allgemeinen im neunzehnten Jahrhundert.

Von so unstreitigem grundlegenden Werte für die Weiterbildung des allgemeinen Polizeibegriffs immerhin die Betrachtungen auch älterer, in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts tätiger Polizeischriftsteller gewesen sein mögen, so wenig bedeutsam und verwendbar sind doch für den heutigen Polizeibegriff ihre darüber noch in den Anfängen stehenden Auffassungen. Ein Johann v. Justi,[36] der hervorragendsten einer, kommt in seinem umfangreichen Werke „Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesamten Polizeiwissenschaft" nicht hinweg über die Auffassung, dass Polizei und Polizeiwissenschaft gleich der gesamten inneren Verwaltung sei. Er erblickt als begehrenswertes Ziel eines glücklichen Gemeinwesens Schaffung alles desjenigen, was zur guten Verfassung des bürgerlichen Lebens erforderlich

36) Johann v. Justi, die Grundveste der Macht und Glückseligkeit der Staaten. I. II Königsberg 1760.

sei; das könne vornehmlich durch gute Zucht und Ordnung und die Massregeln, welche die Bequemlichkeit des Lebens förderten, erreicht werden. Dazu gehöre jedoch eine alles ordentlich handhabende Gerechtigkeit. Diese sei aber Sache der Polizei, welche deshalb auch die Leitung der Gerichte und sonstiger innerer Institutionen haben müsse.

Justis Zeitgenossen und Nachfolger, wie Sonnenfels, Lotz, v. Berg u. a. m. bis auf Robert v. Mohls Zeiten, fassen mit unwichtigen Abweichungen die allgemeine Polizei im Justischen Umfang und Sinne auf. Es wäre unfruchtbar für die Zwecke dieser Abhandlung, die in der Hauptsache übereinstimmenden Auslassungen jener Schriftsteller hier im Einzelnen zu berühren.

Jedoch darf ein in der Polizeiwissenschaft so bekannter Gelehrter wie Robert v. Mohl in dieser Abhandlung nicht ohne Erwähnung bleiben, sei es auch nur, um mit einigen Stichproben aus seinem drei Bände füllenden Werke „Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“ [37] zu belegen, dass, obschon das Werk aus der Mitte des 19. Jahrhunderts stammt, doch auch v. Mohl in seiner Auffassung noch dem extensiven Begriffe der allgemeinen Polizei huldigt, welcher für den modernen Standpunkt als veraltet von der Hand zu weisen ist. Wenn ältere Schriftsteller gewiss berechtigte — Wünsche aussprachen über die Einrichtung und Handhabung von Dingen, deren Vorhandensein ihnen

37) R. v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, 3. Aufl. Tübingen 1866, 3 Bde.

ein dringendes Bedürfnis zu sein schien, so galt ihnen dann als passendste Trägerin aller Verpflichtungen die Polizei. Ihr bürdeten sie jede, auch noch so absurde Verrichtung auf, die „Polizei" musste überall eingreifen und die Dinge zum besten wenden, gleichviel, ob die Sache auch noch so wenig danach angetan war. So schreibt auch v. Mohl z. B. im 2. Buch über die Sorgepflicht des Staats für die geistige Persönlichkeit der Staatsbürger. Seine diesbezügliche Auffassung charakterisiert eigentlich schon das von ihm gebrauchte Wort „Bildungspolizei". — Aufgaben, die im heutigen Staatsleben den verschiedensten Zweigen der Verwaltung erwachsen, erachtet v. Mohl im 2. und 3. Buch als Pflichten der Polizei; es mutet sonderbar an, wenn Angelegenheiten, wie Förderung der religiösen Bildung, Anstalten zur Fortbildung des erwachsenen Geschlechts, Unterrichtsanstalten, Bildung des Geschmacks! u. a. m. als Aufgaben der Polizei bezeichnet werden. Auch im 3. Buch erörtern Mohls „polizeiwissenschaftliche" Abhandlungen Dinge, wie z. B. Sklaverei, Begünstigung der Erwerbung von Kapital, Anstalten zur Förderung der Erzeugung von Rohstoffen, Massregeln hinsichtlich des Vermögensgenusses und andere Angelegenheiten, welche heute nationalökonomische Bedeutung haben. Einen bis dahin ungekannten Begriff konstruiert v. Mohl im 3. Bande mit seiner sogenannten „Präventiv - Justiz" — vorbeugende Rechtspflege, welche nach seiner Auffassung mit der Polizei nichts zu tun haben soll, deren ihm als Teil

der Justiz erscheinende Aufgabe er darin sehen will, dass sie „Übel abzuwenden zum Gegenstande ihrer Tätigkeit hat, welche aus dem widerrechtlichen Willen von Menschen entspringen und die also, wenn sie von ihr nicht verhindert werden könnten, eine Äusserung der wiederherstellenden Rechtspflege veranlassen würden, während die Polizei Übel entfernt, welche aus der Übermacht der äusseren Natur drohen."

Man möchte sich fast fragen, wodurch denn solche sonderbare und allumfassende Anschauung von der Polizei im 19. Jahrhundert an Gehalt gewonnen hat gegenüber den drei Jahrhunderte früher ergangenen Reichspolizeiordnungen? H. von Schulze[38] fasst über Mohls Ansichten sein Urteil dahin zusammen, dass v. Mohl damit, dass er der Polizei alle Staatstätigkeit für die Förderung des Gemeinwohls zuweise, nicht förderlich, sondern rückschrittlich gewirkt habe, ein Urteil, dem man die Berechtigung wohl nicht versagen möchte.

Diese allzu extensive, alles umfassende Auffassung des Begriffs der allgemeinen Polizei lenkte in andere, engere und sachgemässere Bahnen, als in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts Lorenz v. Stein mit der Veröffentlichung seiner bedeutsamen Werke den Polizeibegriff freimachte von den Fesseln der die Polizei und die Verwaltung identifizierenden Anschauungen früherer Zeiten.

Den Unterschied des neuzeitlichen Polizeibegriffs

38) H. v. Schulze-Gaevernitz, Preuss. Staatsrecht, 2. Aufl., II. Bd. Leipzig 1890, S. 303.

gegenüber dem älterer Zeiten charakterisiert Lorenz v. Stein [39] mit klaren, kurzen Worten dahin, dass in früheren Jahrhunderten die „Polizei" zugleich alles dasjenige bedeutet habe, was der Staat teils als Gesetz, teils als praktische Massregel für die Entwicklung des Volkswohls wirklich positiv anordnete und tat, während die heutige Polizei nur dasjenige umfasse, was der Staat zu verhindern habe, damit Bestand und Fortschritt des Volkes in Verfassung und Verwaltung nicht gefährdet würden.

Den Begriff der Polizei selbst begrenzt Stein mit den Worten: „Die organisierte Kraft, welche den Kampf gegen die Gefahren des persönlichen Lebens selbsttätig übernimmt und damit für alle wie für jeden Einzelnen die Sicherheit als eine allgemeine und prinzipielle Bedingung aller Entwicklung verwirklicht." [40]

Da jeder besondere, wie immer geartete Zustand aller persönlichen Entwicklung — unrichtiger Weise meint Stein, dass es für den Begriff des Natürlichen überhaupt den Begriff der Gefahr nicht gebe — von Kräften umgeben sei, welche ihn bedrohten, so könne notwendigerweise das Polizeiwesen auch niemals auf ein bestimmtes Gebiet der Verwaltung beschränkbar sein, müsse vielmehr in Begriff und Tätigkeit alle Gebiete des Staatslebens, also alle Verfassung und Verwaltung gleichmässig umfassen

---

39) L. v. Stein, „Polizei", im Wörterbuch des Dtsch. Verwaltungsrechts von v. Stengel II. Bd. Freiburg 1890, S. 247.

40) L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungs-Lehre, I. Teil, 3 Aufl. S 205.

und durchdringen. Er sagt im Handbuch Seite 232, im Innern der Verwaltung bestünden gerade soviele Arten der Polizei als es Gebiete der Verwaltung selber gäbe: also eine Polizei der Bevölkerung, deren Hauptgebiet die Sanitätspolizei sei, eine Polizei im Bildungswesen, eine weit verzweigte Verwaltungspolizei für die wirtschaftlichen Verhältnisse (Landwirtschafts-, Forst-, Münz-, Wege-, Gewerbepolizei und andere) und endlich eine soziale Polizei. Es sei dabei zu beachten, dass die Verwaltungsgesetze selber die polizeilichen Ordnungen enthielten, dass also die Nichtbeachtung der ihrem Wesen nach polizeilichen Vorschriften nicht mehr zu einem Ungehorsam gegen die Polizei, sondern zu einem Ungehorsam gegen das Gesetz würde, so dass das einer Verletzung eventuell nachfolgende Verfahren zu einem gerichtlichen Verfahren wegen Übertretung nicht mehr einer polizeilichen Verfügung, sondern eines Gesetzes werde. Dadurch erscheine diese Verwaltungspolizei als Teil des speziellen Verwaltungsrechts und verbände sich mit der Darstellung der einzelnen Gebiete desselben der Regel nach vollständig.

In ähnlicher Weise äussert Stein in einer anderen seiner Publikationen,[41] dass, wie dem Einzelindividuum in seiner Lebensführung stets und überall Gefahren drohen so auch die Verfassung und die Verwaltung des Staates, der die höchste Form der Persönlichkeit darstelle, von Gefährdungen, welche

41) L. v. Stein, „Polizei" in Stengels Wörterbuch, 1890, S. 247/248.

ihrer Existenz und Entwicklung entgegenstünden, überall bedroht seien. Die Aufgabe, diese Gefahren zu bekämpfen, trete im Staate selbständig auf und zwar einerseits als ein **eigener** staatlicher Organismus,[42] andererseits als ein ganzes System von speziellen Aufgaben in den speziellen Lebensgebieten. Die Gesamtheit aller Organe und Rechtsordnungen, welche dadurch für den Staat notwendig würden, fasse man unter dem Ausdruck „Polizei" zusammen.

Was die Polizei im heutigen Sinne von allen übrigen Gebieten der Staatsverwaltung unterscheide und es unmöglich mache, sie als besondere Abteilung der Staatsverwaltung zu betrachten, bestehe darin, dass sie vermöge der Natur ihres Objekts, des Einzelwiderstandes und der Gefahr in **jedem** Teile des gesamten Staatslebens vorhanden und tätig sein müsse, dass sie aber, indem sie auf jedem Punkt mit dem Einzelnen und seiner öffentlich-rechtlichen Selbstständigkeit zu tun habe, zugleich einen Teil des öffentlichen Rechts bilde und damit der Verfassung überhaupt angehöre. Ihrem Rechte nach falle sie unter das Verfassungsrecht, ihrem Inhalte nach unter das Verwaltungsrecht. Durch die Natur ihrer für das gesamte Staatsleben gleichartig auftretenden Aufgabe empfinge die Polizei ihre Selbständigkeit, wiewohl sie ja äusserlich nach den verschiedenen Gebieten des Gesamtlebens sehr verschiedene Funktionen zeige und mit den Funktionen der übrigen Behörden äusserlich oft untrennbar verbunden sei.

42) Stein versteht unter ihm die Sicherheitspolizei. Über seine diesbezügliche Ansicht ist in der letzten Abteilung gesprochen.

Es handele sich daher bei der Verwaltungspolizei nicht um eine allgemeine Gefährdung der Rechtsgrundlagen, sondern, da jeder einzelne Verwaltungszweig seine besonderen Aufgaben habe, um die Bekämpfung der an der speziellen Natur der Aufgaben, sei es in rein natürlichen Zuständen und Kräften, sei es in menschlichen Unternehmungen entstehenden Gefahren. Die diesbezügliche polizeiliche Tätigkeit bestände in Kontrolle, in Aufsicht auf alle die verschiedenen Erscheinungen im Verwaltungsleben und in zweckentsprechenden Geboten, Verboten und in Exekutive.

Von den Publizisten des neunzehnten Jahrhunderts giebt ferner J. C. Bluntschli auf Seite 276 bis 280 seines Allgemeinen Staatsrechts [43] unter dem Titel „Das Wesen der Polizei" seine Meinung über diese dahin ab: wie schon ihr Name Polizei deutlich darauf hinweise, so sei sie eine ganz spezifische staatliche und **obrigkeitliche Gewalt**. Die obrigkeitliche Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt in ihren täglichen Lebensbedürfnissen, die Sorge, welche das Notwendige und Unentbehrliche anordne und daher **als befehlende und verbietende Staatsgewalt** erscheine, sei die Aufgabe und das Wesen der Polizei. Er fährt dann fort darzulegen, dass es ein vergebliches Bemühen sei, die einzelnen Richtungen der polizeilichen Tätigkeit genau abzustecken und die Art derselben mit minutiöser Sorgfalt zum voraus bestimmen und ordnen zu

43) J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. II. Bd., 5. Aufl., Stuttgart 1876.

wollen. So reichhaltig und verschiedenartig seien ihre Äusserungen, wie die Erscheinungen des Lebens, auf welche sie sich bezögen.

Diese Auffassung Bluntschli's muss entschieden als richtig und treffend anerkannt werden. Er bleibt jedoch nicht völlig konsequent, wenn er behauptet, dass man am besten die Polizei nach den verschiedenen Hauptsphären des Lebens — als Erscheinungen derselben behandelt er die hohe politische Staatspolizei, Individualpolizei, Kulturpolizei, Staats- und Volkswirtschaftspolizei mit mannigfachen Unterabteilungen — in denen ihre Wirksamkeit nötig wird, einteile und organisiere. Man muss nun zugeben, dass er bei Besprechung dieser Hauptsphären so ziemlich alles ohne viele Ausnahmen erwähnt, was im Staatsleben in die Erscheinung tritt; „alle Hauptlebenssphären", sagt er, „in denen ihre Wirksamkeit nötig wird". Das erscheint als eine etwas bedenkliche Ausdrucksweise, die ebenso gut eine erspriessliche extensive Auffassung, wie eine Ausdehnung im Sinne der Polizeistaats-Theorie, wie auch eine allzu einengende Auffassung zu betätigen gestattet. Nicht unbedenklich erscheint auch Bluntschli's bisweilen gelegentlich der Besprechung einzelner Abschnitte kund gegebene Vorliebe, altrömische Polizeieinrichtungen für die heutige Organisation der Polizei gewissermassen als nachahmenswert hinzustellen.

H. v. Schulze-Gaevernitz[44] lehnt die Einteilung

44) H. v. Schulze-Gaevernitz, Preussisches Staatsrecht 2. Aufl., II. Bd., Leipzig 1890, S. 305/306.

älterer Publizisten in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei mit Recht ab. Er bemerkt dazu, dies geschähe deshalb, weil die **Polizei als wesentliches Attribut die autoritative Zwangsgewalt** zeige, damit aber die sogenannte Wohlfahrtspolizei garnicht unter den Begriff der Polizei falle. Die **Verwaltungspolizei bilde einen immanenten Teil jedes Verwaltungszweiges**, könne daher nur in Verbindung mit ihm wissenschaftlich dargestellt werden, da Recht und Gesetzgebung jedes dieser Teile der Polizei durch das Prinzip des betreffenden Verwaltungszweiges bestimmt werde, welchem er zu dienen berufen sei, wie beispielsweise die Medizinalpolizei durch die eigentümliche Aufgabe der Gesundheitspflege. — — Zu jedem solchen Teile der Pflege eines sittlichen, wirtschaftlichen und geselligen Interesses trete eine solche polizeiliche Gewalt hinzu, welche bestimmt sei, das betreffende Gebiet durch **Gebot und Zwangsgewalt** zu schützen. In diesem Sinne korrigiert er L. v. Steins Anschauung, dass die **blosse** Bekämpfung von Naturkräften eine Polizei sei, es müsse dazu eine Zwangsgewalt gegen Personen damit verbunden sein.

Nach Max v. Seydel[45] ist ebenfalls „Polizei die Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefahren durch Menschen schützt, Polizeirecht der Inbegriff der Vorschriften, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt

45) M. v. Seydel, Die Sicherheitspolizei, in Schönbergs Handbuch der polit. Oekonomie. 4. Aufl., 2. Halbband. Tübingen 1898, S. 289, 290.

geregelt ist.“ Sie scheide sich in die 2 Teile der Sicherheits- und der Verwaltungspolizei. Die letztere sei kein selbständiges Gebiet staatlichen Wirkens. Diese von Seydel geäusserte Ansicht, dass der Staat polizeiliche Abwehr nur gegen Gefahren, die durch Menschen drohen, betätige, ist ebenso unrichtig, wie die Anschauung, dass die allgemeine Polizei die Gefahren zum Ziele ihrer Massregeln habe.

Adolf Arndt in Birkmeyers Encyklopädie [46] erklärt gleichfalls die Zwangsbefugnis für ein Begriffsmerkmal der Polizei. Nicht allein auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei habe die Polizei Zwangsbefugnisse, sondern auf jedem Gebiet, wo es ihr eine lex specialis gestatte. So dürfe die Polizei in Preussen z. B. einschreiten gegen Unzucht und Konkubinate, die Ärgernis gäben, gegen das Halten von Glücksspielen und Totalisatoren, weil dies strafrechtlich verboten sei und sie strafbare Handlungen bekämpfen dürfe. Mit den Worten: „Wie es nur eine Staatsgewalt giebt, so giebt es nur eine Polizei, wenngleich nach den Behörden, die sie ausüben, man von einer Landes-, einer Kreis-, Ortspolizei, einer allgemeinen, einer Eisenbahn-, Berg-, Bau-, Wasser-, Wegepolizei usw. spricht“, drückt Arndt das Prinzip aus, dass die Polizei im Allgemeinen jedem speziellen einzelnen Zweige der inneren Verwaltung immanent sei und seine Interessen mit dem erforderlichen Zwang zu wahren habe.

---

46) cf. A. Arndt a. a. O. 1904, S. 850/851.

Edgar Löning[47] erklärt: „Polizei ist die staatliche **Zwangsgewalt,** sofern sie zu den Zwecken der inneren Verwaltung gehandhabt wird. Auf **allen Gebieten** der inneren Verwaltung gelangt sie zur Anwendung, um die staatlichen Gebote und Verbote zur Durchführung zu bringen und die Rechtsordnung vor Gefährdung und Verletzung zu schützen."

Bezüglich der allgemeinen Polizei sagt Otto Gerland in der von ihm angestellten Untersuchung,[48] es habe sich allmählich die Wissenschaft von dem früheren die Polizei mit der inneren Verwaltung identisch auffassenden Begriff befreit und allgemach den Unterschied zwischen der verwaltenden, das sei der pflegenden und der polizeilichen, das sei der zwingenden Tätigkeit der inneren Verwaltung herausgebildet, unter deren ersterer man heute die Verwaltung im engeren Sinne verstehe, während die letztere als Polizei bezeichnet werde. Es gehöre also Alles, was zur Pflege der öffentlichen Interessen diene, ohne dass dabei ein Zwang einzutreten hätte, zum Gebiete der inneren Verwaltung, sobald es sich aber darum handele, Störungen im Betrieb aller der inneren Verwaltungszweige entgegen zu treten, gehe die Angelegenheit vom verwaltenden auf das polizeiliche Gebiet über. Im Schlusswort seiner Abhandlung fasst er seine Ansicht nochmals mit den Worten zusammen: „ . . so ist die Polizei die Betätigung

47) Edgar Löning, Lehrbuch des Dtsch. Verwaltungs-Rechts, 1884, S. 259.

48) Otto Gerland, Über den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preussischem Rechte, in Labands Archiv für öffentl. Recht, V. Bd. 1890, SS. 4, 7, 71.

der autoritativen Zwangsgewalt des Staates, mag dieselbe vom Staate unmittelbar oder mittelbar durch beauftragte Behörden gehandhabt werden."

Nicht völlig zutreffend ist v. Stengel's[49] Begriffsbestimmung der allgemeinen Polizei. Denn er hebt zwar hervor, dass im Gegensatze zur „Staatspflege" in dem Begriffe „Polizei" stets das Merkmal des Zwangs bezw. der Beschränkung der freien Bewegung der einzelnen Staatsangehörigen im allgemeinen Interesse liege, sagt jedoch, dass vor allem die Vorbeugung gegen Gefahren, welche der Sicherheit und Wohlfahrt drohten, die Tätigkeit der allgemeinen Polizei ausmache. Diese Auffassung betont Stengel auch nochmals in der Anmerkung zu der betreffenden Seite. Die Auffassung ist jedoch, wie schon bei Seydels hier besprochener Begriffsbestimmung hervorgehoben wurde, nicht haltbar. In dem Werke „Organisation der Preussischen Verwaltung"[50] drückt Stengel aber die Immanenz der Polizei in allen Verwaltungszweigen mit den Worten aus, es sei Verwaltungspolizei diejenige polizeiliche Tätigkeit, welche an die **einzelnen** dem Schutze und der Förderung der verschiedenen materiellen Interessen dienenden Verwaltungszweige sich anschliesse.

Heinrich Rosin[51] bemerkt über das Wesen der

---

49) Karl v. Stengel, Lehrbuch des dtsch. Verwaltungs-Rechts, Stuttgart 1886, S. 12/13.

50) K. v. Stengel, Organisation der Preussischen Verwaltung, Leipzig 1884. S. 454.

51) H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, 2. Aufl. Berlin 1895, S. 131.

allgemeinen Polizei, dass eine neuere, tiefer in das eigentliche Wesen der verschiedenen Staatstätigkeiten eindringende, in Wissenschaft und Praxis vertretene Auffassung, überhaupt nur derjenigen Richtung der inneren Staatsverwaltung, welche sich in der Beschränkung der natürlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen zu Gunsten des Gemeinwohls äussere und, wenn nötig, durch **staatlichen** (sei es psychologischen, sei es physischen) **Zwang** realisiert werde, die Bezeichnung „Polizei" zuerkenne, während sie ihr die des Zwangs entratende, auf die Sicherheit bezw. Wohlfahrt der Gesamtheit gerichtete, innere staatliche Tätigkeit als „Pflege" gegenüberstelle.

Georg Meyer[52] äussert sich folgendermassen:

„Es hat sich im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in Gesetzgebung und Praxis ein engerer Begriff der Polizei entwickelt, der allmählich auch in der Wissenschaft zur Geltung gelangt ist. In diesem Sinne bezeichnet Polizei diejenige Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen äussert und in der Form von Zwang auftritt." Der Zwang könne entweder in der Anwendung unmittelbarer physischer Gewalt oder im Erlass von Geboten und Verboten unter Androhung von Strafe bestehen. Der Zweck dieser polizeilichen Tätigkeit sei allerdings vorzugsweise, aber nicht ausschliesslich die Beseitigung von Gefahren oder Störungen. Andererseits kämen polizeiliche Zwangsmassregeln auch da in Anwendung, wo es sich nicht um die Abwendung von Gefahr,

52) G. Meyer. Lehrbuch des Dtsch. Staatsrechts, 1899, S. 578.

sondern um positive Förderung handele (z. B. die Ausübung der Schulpolizei und die polizeiliche Anordnung von Zwangserziehung für sittlich verwahrloste Kinder). — Die Polizei ist, nach Meyer, keine abgeschlossene und selbständige Funktion der inneren Verwaltung; sondern sie **durchdringe das ganze Gebiet** derselben. **Jeder** Verwaltungszweig habe eine polizeiliche Seite (Unterrichts-, Gewerbe-, Forstpolizei etc.). Die Gesamtheit dieser polizeilichen Tätigkeiten pflege man als Verwaltungspolizei (administrative Polizei) zu bezeichnen.

Mit denselben Worten drückt sich Georg Meyer in dem Artikel[53] „Polizeibehörden" in v. Stengels Handwörterbuch der Staatswissenschaften über die Verwaltungspolizei aus. Erklärend fügt er hinzu, sie umfasse diejenige polizeiliche Zwangstätigkeit, welche im Interesse eines speziellen Verwaltungszweiges (Unterrichts-, Gewerbe-, Gesundheits-, Forst-, Bergpolizei) entwickelt werde. Soweit für einen speziellen Verwaltungszweig eine spezielle Behördenorganisation bestehe, liege die Handhabung der auf diesen bezüglichen polizeilichen Befugnisse den betreffenden Spezialbehörden ob. Wo solche Spezialbehörden nicht eingerichtet seien, läge die polizeiliche Tätigkeit den allgemeinen Landesverwaltungsbehörden, insbesondere denen der inneren Verwaltung ob.

Interessant und durchaus einleuchtend ist A. v. Kirchenheim's[54] Herleitung des Begriffs der

53) G. Meyer, Polizeibehörden, in v Stempels Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1890. S. 263–265.

54) A. v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht. Stuttgart 1885, S. 80.

Verwaltung und seine Auslegung desselben auf Grund dieser Herleitung. Nach ihm stammt der Begriff vom altgermanischen „walden, waldin“ her, das einmal bedeute: herrschen über etwas, etwas waltend führen; zugleich fände es sich in frühesten Zeiten, wenn es mit dem Genitiv konstruiert würde, in der Bedeutung: sich sorgend annehmen. Dies beweise, dass schon vor etwa anderthalb Jahrtausenden das Wort „walten“ einen doppelten Sinn gehabt hätte, der auch heute noch richtig sei. Offenbar sei die Staatstätigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung eine doppelte, innerlich ihren Mitteln nach durchaus verschiedene. Sie sei polizeiliche Tätigkeit und Pflege. Dort werde befohlen und verboten, hier freigestellt und unterstützt; dort sei Gewalt, hier Dienstleistung. Man spräche von Wirtschaftspflege und Wirtschaftspolizei, Gesundheitspflege und Gesundheitspolizei, es seien jedoch Tätigkeiten, die stets ineinandergriffen, oftmals ineinander übergingen.

Es dürfte nicht leicht sein, ein klarere, knappere Form zu finden, den Gegensatz und zugleich das innige Verwobensein von Polizei und Verwaltungspflege darzustellen, wie sie hier v. Kirchenheim mit grosser Schärfe und ohne viele, dem Zwecke kaum dienliche, gelehrsame Nebenbetrachtungen auf das glücklichste angewendet hat.

Über das Wesen und den Begriff der Polizei lässt sich v. Kirchenheim dann[55] des Weiteren dahin aus, dass man bei Polizei heute vorwiegend an einen Zwang denke. „Polizei ist staatliche Zwangs-

55) v. Kirchenheim a. a. O. S. 81.

gewalt auf dem Gebiete der Verwaltung: polizeiliche Tätigkeit ist zwingende, befehlende, verbietende oder durch Strafandrohung nötigende." Wenn man allerdings an ihre bisweilen auch vermittelnde Tätigkeit z. B. in Gesinde- und Fundsachen denke, dürfe man solcher Begriffsbestimmung keinen allzuhohen Wert beimessen, jedoch verbinde man im Wesentlichen auch hierbei mit dem Worte „Polizei" immer eine Einschränkung der persönlichen Freiheit im Interesse des Allgemeinen und im Speziellen gegen Gefahren.

In der Folge verleiht Kirchenheim seiner erst bereits von ihm angedeuteten Ansicht über die Stellung der Polizei in der Staatsverwaltung prägnante Fassung mit den Worten: „Die polizeiliche Tätigkeit ist in der gesamten inneren Verwaltung mit der pfleglichen auf das engste verbunden; sie ist ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip . . . überall giebt es Polizei, wenn auch bald mehr diese, bald die pflegliche Seite, „die Sorge", mehr hervortritt . . . Wir haben polizeiliche Tätigkeit auf allen Gebieten der Verwaltung, nicht nur der inneren (Zollpolizei usw.). Zwang, Einschränkung der Freiheit, Durchführung der Ordnung, Abwendung von Gefahren, das sind die Merkmale, welche den Begriff bilden."

Schliesslich stellt auch noch Carl Gareis[56] fest, dass die neuere Staatsrechtstheorie einen engeren Begriff von Polizei festsetze, nämlich den der „staat-

---

56) Carl Gareis, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, im 1. Halbband, 1887, S. 131—133.

lichen Zwangsgewalt in der inneren Verwaltung", während die ältere Theorie den „vielumstrittenen und vieldeutigen" Begriff Polizei im weitesten Sinne zur Bezeichnung der ganzen inneren Verwaltung, ausschliesslich Justiz-, Finanz- und Militärhoheitsbetätigung verstanden habe. Das Verhältnis zwischen Polizei und innerer Verwaltung stellt sich nach Gareis so dar, dass da, wo die von den übrigen Hoheitsrechten des Staats gebotenen Mittel zur Erreichung staatlicher Zwecke ausreichen, nur von Verwaltung schlechthin oder Pflege gesprochen wird. Wo dagegen besondere Rechtsgarantieen, Zwangsrechte, Einschränkungen der Privatrechtssphären, rechtlich zugelassene Eingriffe im Interesse der Sicherung und Förderung vorgesehen sind, da übt der Staat „Polizei". Gareis zieht ein Zitat H. Schulzes als Illustration für seine Ansicht an, dass die Polizei nicht ohne Anwendung staatlicher Zwangsgewalt gedacht werden könne, demnach zwar keineswegs mehr die ganze Verwaltung, wohl aber ein der gesamten Verwaltung immanentes Prinzip sei. Gareis begeht nicht den Fehler so vieler seiner wissenschaftlichen Kollegen, systematisch Zweige der Polizei aufzuzählen. Er betont vielmehr ausdrücklich, es sei unsystematisch und zwecklos, die einzelnen Richtungen der Polizeihoheit losgelöst von den durch freie Verwaltungstätigkeit zu erreichenden Zielen aufzuzählen, weil die Zwangsbefugnisse des Staats überall den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechend in die Verwaltungstätigkeit des Staats überhaupt eingriffen und mit der freien Tätigkeit zusammen ein Ganzes bildeten.

Ein von ihm gebrachtes lehrreiches Beispiel sei hier angeführt; er sagt: „Der Staat hat ein Interesse an seinem Waldbestande . . .; diesem Interesse dient der Staat . . . durch die Verwaltung in verschiedener Weise: a) durch den Erwerb und die Bewirtschaftung von Staatswaldungen, b) durch **freie** Einwirkung auf die Privatwaldwirtschaft z. B. durch Gründung von Lehranstalten, forstlichen Sammlungen, Abgabe von Sämereien und Pflanzen aus Staatswaldungen u. dgl., durch öffentliche Ausstellungen, Ratschläge, Steigerung des Holzbedarfs, Sorge für Absatz, Bau von Strassen, Bahnen, Kanälen u. dgl. — das ist reine Verwaltungstätigkeit; c) durch die Forst**polizei** (im engeren und eigentlichen Sinne), d. s. Zwangsmassregeln, die sich auf Waldkultur beziehen, wie Monopole, Verbot der Rodung, des Kahlabhiebs, Gebot der Entrindung, der Anpflanzung usw. — —

Somit gilt also, wie aus den zahlreich angeführten Stellen ersichtlich ist, die Polizei im Allgemeinen als diejenige, einer jeden speziellen Abteilung der inneren Verwaltung kraft besonderen Gesetzes eigene staatliche Macht, welche die Respektierung der ihr auf den betreffenden Gebieten notwendig erscheinenden Anordnungen, Gebote und Verbote mit Zwang durchführt,[57] anderenfalls hat man es mit rein verwaltender Tätigkeit zu tun.

---

57) Man denke auch beispielsweise an die Ausführung der Unterbringung Minderjähriger zur Fürsorgeerziehung, wobei die Polizeibeamten des betreffenden Kommunalverbandes nötigenfalls mit Zwang vorgehen dürfen, auch denke man z. B. an die Bestimmungen über die Arbeitszeit in Geschäftsbetrieben an Sonn- und Festtagen, Anzeigen an die Polizeibehörde über den Anfang eines Gewerbebetriebs (Gew.-O. §§ 14, 15, 27, Pr. Ges. S., 1900, S. 875).

III. Abteilung.

Entwickelung des Begriffs der Sicherheitspolizei.

§ 1.

Die Bedeutung der Festlegung des Begriffs für die Praxis.

Der Begriff der Sicherheitspolizei ist seit ihrer Unterscheidung von anderen polizeilichen Funktionen ein viel umstrittener gewesen,[58] ja es sind sogar Meinungen laut geworden, welche die Möglichkeit einer genauen Begriffsbestimmung der Sicherheitspolizei überhaupt leugneten.[59]

Leider sucht man in der Tat bei den meisten Schriftstellern vergebens nach einer Deduktion des Begriffs der Sicherheitspolizei an der Hand der Gesetze oder der Entscheidungen der Gerichte; die Mehrzahl der Autoren begnügt sich damit, in einigen

58) Vgl. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, II. Aufl., Berlin 1895, S. 244/245.

59) Dies ist besonders zum Ausdruck gekommen in den Reden der Abgeordneten Lauenstein, v. Heydebrand, Zelle, des Ministers Grafen zu Eulenburg, der Abg. Huene, Richter u. Miquel (Rosin a. a. O. S. 245 und Anm. 8; Otto Gerland a. a. O. S. 16; Bericht der Kommission des Abgeordnetenhauses vom 13. Mai 1876, S. 1516; Anlagen Bd. III, S. 1498).

knappen Sätzen darzutun, was „Sicherheitspolizei“ bedeute, um alsdann diejenigen einzelnen Geschäftszweige, welche **sie** zur Sicherheitspolizei gerechnet wissen wollen, aufzuzählen und weitläufig zu beschreiben, welche Gesetznormen über die Einzelfunktionen gelten oder nicht gelten. — Damit ist aber der Begrenzung des Begriffs der Sicherheitspolizei kein sonderlicher Dienst erwiesen; denn eine Aufzählung von einzelnen Funktionen überlässt es immer noch dem Geiste des Einzelnen, sich eine Ansicht über den Begriff der Sicherheitspolizei selber zu konstruieren, der dann entsprechend verschieden ausfällt.

Wie erheblich es aber für die Praxis ins Gewicht fällt, sich an eine genau umrissene Bestimmung des Begriffs derselben halten zu können, ergiebt sich beispielsweise aus dem preussischen Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 im § 143 Abs. 1, worin zu denjenigen ortspolizeilichen Vorschriften, welche **nicht** in das Gebiet der **Sicherheitspolizei** fallen, in Städten die Zustimmung des Gemeindevorstands zur Gültigkeit erforderlich ist.[60] Die Unbequemlichkeit, welche § 143 Absatz I der Ortspolizei auferlegt, auf dem Umwege über den Gemeindevorstand die Gültigkeit ihrer Polizeivorschriften zu erreichen, macht es in Zweifelfällen höchst wünschenswert, den Kreis

60) Es geht diese Notwendigkeit auch hervor aus der verschiedentlichen Anrufung der Entscheidung des Ober-Verw.-Ger. z. B. OVG. XII, 390; XII, 382; IX, 353 etc. Gleicher Ansicht ist auch Illing-Kautz, Hdbch. f. preuss. Verw.-Beamte, 8. Aufl 1903, Bd. 1, S 755 Anm. 2

sicherheitspolizeilicher Massnahmen für die Ortspolizei präzise zu normieren.

Diese Erwägungen werden illustriert durch eine Bemerkung H. v. Bergs:[61] „Schwerlich werden sich auch je die Gelehrten über den Sinn dieses Wortes vereinigen. Gleichgültig wäre dies allerdings, insoweit Unbestimmtheit der Begriffe überhaupt gleichgültig seyn kann, hätte nicht gerade die Policey auf Freiheit und Eigentum der Bürger den mächtigsten Einfluss. Sind wir aber nicht einig über das, was sie **ist**, wie wollten wir einig werden über das, was sie **darf?**" — Weiter unten fährt er fort: „Unmöglich lässt sich der eigentümliche Charakter der Policey" — und ein Gleiches gilt gewiss auch im besonderen von der Sicherheitspolizei — „aus einer Anzeige ihrer Hauptzwecke und Hauptgegenstände oder aus einer Beschreibung, die auf eine genauere Bezeichnung der Grenzen der Policey keine Rücksicht nimmt, abnehmen."

Es erscheint zweckmässig, zuvörderst aus der grossen Zahl der in Preussen seit dem ALR. erlassenen Gesetze, welche polizeiliche Massnahmen enthalten, die für den Zweck dieser Abhandlung am markantest und geeignetst erscheinenden herauszusuchen, sowie die einschlägigen Entscheidungen der höchsten Gerichtshöfe heranzuziehen, gelegentlich Äusserungen der Autoren einzuflechten und alsdann an der Hand dieses Materials eine Definition des Begriffs der Sicherheitspolizei herauszuarbeiten. Zum Schlusse sind dann vergleichsweise die Ansichten der bedeutenderen Autoren heranzuziehen.

61) H. v. Berg a. a. O. S. 3.

Was heisst denn nun Sicherheitspolizei? Woher der Ausdruck? Weil ihre ganze Tätigkeit auf Sicherheitsverschaffung gerichtet ist!

§ 2.

§ 10, Teil II, Titel 17 des Allgemeinen Landrechts als grundlegende Norm.

Das Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten von 1794, welches bis auf den heutigen Tag grundlegende Normen für die meisten polizeilichen Massnahmen überhaupt, und für die sicherheitspolizeilichen insbesondere, gegeben hat, auf denen in Praxis und Wissenschaft weiter gebaut worden ist,[62] besagt in § 10 Tit. 17 Teil II:

„Die nötigen Anstalten[63] zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei."

Dass dieser Paragraph speziell die Sicherheits-

---

62) Illing-Kautz, Hdbch. f. preuss. Verw.-Beamte, 8. Aufl., Bd. I, 1903, S. 746 Anm. 1: ALR. Teil II, Tit. 17. gelte nicht nur im Gebiete des ALR., sondern sei Preuss. Landesrecht mit Geltung für das ganze Staatsgebiet. Entsch. Ob.-Verw.-Ger. XXX, 213, ähnlich Ob.-Verw.-Ger. VII, 391; XV, 474 u. a. m. Vgl. auch Erk. Ob.-Verw.-Ger., 11. Dez. 1890, im Pr. V. Bl., XII, 353. Bornhak a. a. O. Bd. III, S. 136: Das Gebiet der Polizei ist umgrenzt durch den grundlegenden § 10, Teil II Art. 17 ALR Ebenso Hue de Grais, Hdbch. d. Verf. u. Verw., 16. Aufl., Berlin 1904, S. 315 Anm. 4. Dahin spricht sich auch A. v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht, Stuttgart 1885, S. 81/82 aus.

polizei[64] ins Auge fasst, erhellt aus einer Gegenüberstellung mit dem, die Funktionen der sogenannten Wohlfahrtspolizei enthaltenden § 3 Teil II Titel 13 ALR., der bezüglich des Oberhaupts im Staate erklärt: „Ihm kommt es zu, für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einwohnern Mittel und Gelegenheit verschafft werden, ihre Fähigkeiten und Kräfte auszubilden und dieselben zur Beförderung ihres Wohlstandes anzuwenden."

Wenn man die Stellen vergleicht, sieht man scharf gegensätzlich einerseits das Hauptgewicht auf die Sicherheit, Ruhe und Ordnung des öffentlichen Lebens und des Publikums, andererseits auf die Förderung des Wohlstandes der Einwohner gelegt.

Die Ansicht, dass im § 10 II 17 ALR. die Funktionen der Sicherheitspolizei grundlegend normiert seien, vertritt auch v. Stengel.[65] Offenbar, sagt er, sei im § 10 II 17 ALR. die Sicherheitspolizei gemeint, während im § 2 II 13 eod Sicherheitspolizei, Rechtspflege, Kriegsverwaltung und Verwaltung des Äusseren und im § 3 II 13 eod. die Wohlfahrtspolizei (dem damaligen Ausdruck nach!) in Gegensatz zu § 10 II 17 gestellt und begrenzt sei.

63) Diese umfassen das Recht und die Pflicht der Polizei zu polizeilicher Legislative, Judikatur und Exekutive Entsch. OVG. XII, S. 392. Ähnlich auch Th. Foerstemann, Polizeirecht, 1869, S. 5.

64) So Entsch. OVG., XI, S. 366. Siehe auch Eilsberger, Polizeivorschriften für den Reg.-Bez. Königsberg 1900, S. 1.

65) v. Stengel, sowohl im Lehrbuch des Dtsch. Verwaltungsrechts 1886 S. 11 12, wie in Organisation der preussischen Verwaltung, 1884, S. 4.

66) Adolf Arndt in Birkmeyers Encyclopädie der Rechtswissenschaft, II Aufl., Berlin 1904, S. 850.

Nicht anders äussert sich zu dieser Frage Adolf Arndt,[66] der diesbezüglich erklärt: „Die Sicherheitspolizei ausschliesslich wird gemeint in der im ganzen Königreiche geltenden Vorschrift des § 10 in Teil II Titel 17 des Allgemeinen Landrechts . . . . In diesem Paragraphen sei die Sicherheitspolizei, fährt Arndt fort, gesetzlich, wenn auch mit grosser Allgemeinheit, bestimmt und begrenzt.

Widersprochen werden muss daher auf Grund der angeführten Belege Rosins Behauptung,[67] dass der zitierte § 10 II 17 ALR. nur im Sinne der älteren Theorie einen Niederschlag der Funktionen der Sicherheitspolizei enthalte.

Abschnitt I.

Die Begriffe in § 10, Teil II, Titel 17 ALR.: Sicherheit. öffentlich, Gefahr.

a) Sicherheit.

Was bedeutet nun aber „Sicherheit" in obigem Sinne? — Das geordnete, gleichmässige Leben innerhalb der Grenzen der geltenden Rechtsordnung, das Leben, geschützt vor von aussen her kommenden fremdartigen und feindlichen Einflüssen, welche imstande wären, die Ordnung des gewohnten Daseins zu stören oder zu vernichten. In diesem Sinne äussert sich auch v. Stengel,[68] der unter öffentlicher Sicherheit denjenigen Zustand versteht, in

67) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, II. Aufl., 1895 S. 245.

68) v. Stengel, Organisatien der preuss Verwaltung, Leipzig 1884, S. 454.

welchem die in einem Gemeinwesen bestehende Rechtsordnung vor rechtswidrigen Angriffen geschützt ist.

In Widerspruch mit sich selbst gerät Illing-Kautz,[69] indem er auf Seite 755 seines Handbuchs unter dem Titel: „Ruhe, Sicherheit und Ordnung" zunächst behauptet, diese drei Begriffe im § 10 Tit. 17 T. II ALR. seien nicht drei koordinierte Teile eines höheren Gesamtbegriffs . . . vielmehr sei „die öffentliche Ruhe die Voraussetzung der Sicherheit und Ordnung im Staate", und indem er wenige Zeilen weiter eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1879 VI. 349 citiert, mit dem Wortlaut: Öffentliche Ruhe ist nicht das Unbelästigtsein des Publikums vor störenden Geräuschen vielmehr eine den die Sicherheit und Ordnung betreffenden öffentlich-rechtlichen Normen entsprechende Haltung der Untertanen. — —

Wenn öffentliche Ruhe **bedingt** sein würde durch eine Haltung des Publikums, welche den Normen der Sicherheit und Ordnung entspricht, so müssten Sicherheit und Ordnung schon **früher** in bestimmten Normen begrenzt sein, damit sich aus ihnen die öffentliche Ruhe gestalten könnte: **sie** würden also das prius sein müssen, erst wenn **sie** befolgt würden, könnte eine öffentliche Ruhe sich ergeben. Das Versehen Illing-Kautz' liegt in dem Worte „Voraussetzung". Richtig ist nämlich, dass öffentliche Ruhe, öffentliche Sicherheit und

69) Illing-Kautz, Handbuch für Preuss. Verwaltungsbeamte, Berlin 1903, 8. Aufl., S. 755

öffentliche Ordnung als drei **gleichwertige** Begriffe sich darstellen, deren einer den andern bedingt. Es hat also Illing-Kautz a. a. O. auch Unrecht mit der These, die genannten drei Begriffe seien einander **nicht** koordiniert. Etwas äusserlich geurteilt ist es auch, wenn Illing-Kautz an dieser Stelle und ebenso Th. Foerstemann 70. erklären, Ruhe, Sicherheit und Ordnung seien keine koordinierten Begriffe und zur Begründung der Ansicht anführen, dies zeige sich schon **äusserlich** darin, dass sich wohl die Bezeichnungen Sicherheits- und Ordnungspolizei, nicht aber Ruhepolizei fänden. Eine Stütze für die Richtigkeit ihrer Ansicht kann darin doch unmöglich gefunden werden; ein Ausdruck zur Bezeichnung eines Begriffs bürgert sich eben mehr ein, wie ein anderer von gleicher Bedeutung für das nämliche Ding. Warum sollte nicht dies der Grund sein, aus dem die Bezeichnung „Sicherheitspolizei" oder „Ordnungspolizei" einen Platz im allgemeinen Sprachgebrauch erobert hat, die Bezeichnung „Ruhepolizei" aber dagegen nicht? —

b) Öffentlich.

Des Weiteren gilt es, sich klar zu werden über den im angeführten § 10 vorkommenden Begriff „öffentliche Sicherheit".

Was versteht man im heutigen Recht unter „öffentlich"? — Ein expressis verbis festgelegter Begriff dafür findet sich wohl weder in der Reichs-

70) Th. Foerstemann, Prinzipien des Polizeirechts, Berlin 1869, S. 6.

noch der Landesgesetzgebung, es bleibt also hier die Aufgabe, den Begriff der Öffentlichkeit erst zu bilden.

Das Gerichtsverfassungsgesetz handelt im 14. Titel von „Ausschliessung der Öffentlichkeit" bei Gerichtsverhandlungen; das heisst dort die amtliche Entfernung des nicht an der Verhandlung persönlich beteiligten, derselben nur als Zuhörer beiwohnenden Publikums aus dem Sitzungssaale und Verwehrung des ferneren Zutritts für dasselbe während der Dauer des Ausschlusses. Bezeichnet nun im Sinne dieser Untersuchung „öffentlich" ähnliche Verhältnisse? Diese Frage ist zunächst mit Ja zu beantworten: ein Vorgang spielt sich „öffentlich" ab, wenn der Zutritt zu dem Ort, wo der Vorgang statt hat — gleichviel ob unter freiem Himmel oder in geschlossenem Raume — jedermann gleichmässig **frei** und **ohne Hindernis möglich** ist; es bedingt also nicht so sehr die Qualität des Ortes die Öffentlichkeit desselben, als vielmehr die Möglichkeit uneingeschränkter Beteiligung des Volkes an den sich daselbst abspielenden Vorgängen.[71]

Unter „öffentlicher Sicherheit" hat man demnach einmal die obrigkeitlich geregelte Ruhe und Ordnung an solchen Orten zu verstehen, welche Einzelnen oder der Gesamtheit des Publikums den unbeschränkten Zutritt ohne Rücksicht auf Persönlichkeit oder Anzahl derselben freigeben.

Der Begriff „öffenlich" kommt aber hier noch in einem weiteren Sinne in Frage: nämlich in Bezug

71) Ähnl. Entsch. OVG. XXII, S. 413.

auf die Gesamtheit derjenigen Veranstaltungen, welche staatlichen Interessen zu dienen haben; öffentlichen staatlichen Interessen können sie aber auch dann nutzbar sein, wenn sie nicht nur in der Verwaltung des Reiches, sondern auch in der Verwaltung von Einzelstaaten, Stadt- oder Landgemeinden, oder von solchen Korporationen stehen, welche in dem staatlichen Organismus einen Platz gefunden haben, ohne direkt staatliche Anstalten zu sein; es handelt sich also hierbei im Grossen und Ganzen um die Sicherheit des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen.[72]

K. H. Rau sagt:[73] „Auch die Staats**gesamtheit** kann bedroht sein: Polizei der **„öffentlichen" Sicherheit.** Öffentlich bedeutet hier nicht das sogenannte Publikum, sondern, wie das römische publicus, den Staat im Ganzen. Ein wütender Hund setzt blos einzelne Privatpersonen in Gefahr, nur weiss man nicht gerade welche. Dies ist also keine Verletzung der öffentlichen Sicherheit, wie bei Majestätsverbrechen, Hochverrat, gesetzwidrigen Handlungen gegen Beamte als solche. Hierher gehört auch das Verhalten in Bezug auf politische Vereine, Versammlungen, Pressvergehen, Aufstand, Aufruhr, und dergl."

Die oben entwickelte Ansicht bestätigt das Oberverwaltungsgericht,[74] wenn es in den Entscheidungen Bd. XII S. 413 Abs. 5 sagt: „ein Ort (und demnach

72) Vgl. hierzu auch H. v. Berg a. a. O. S. 213/14.

73) K. H. Rau, Über Begriff und Wesen der Polizei (Ztschrft. f. Staatswissensch. IX. Jahrg. 1853, Heft 3 u. 4)

74 OVG. Entsch. Bd. XII, S. 413, Abs. 5.

die an ihm herrschende Sicherheit) wird aber „öffentlich" genannt, aus zwei durchaus nicht immer zusammenfallenden Rücksichten, nämlich einmal, weil er **öffentlichen Zwecken** (von Staat, Gemeinde oder ähnlichen Korporationen) gewidmet ist, (z. B. ein verschlossener kommunaler oder kirchlicher Begräbnisplatz) und sodann, weil er dem Gebrauche aller, dem **freien Zutritt** von jedermann offen steht, der ihn seiner Bestimmung nach unter Beobachtung der durch Recht und Sitte gezogenen Schranken benutzen darf."

Also dehnt sich die obige Definition der öffentlichen Sicherheit noch aus auf alle Institute, welche den gesamten staatlichen Interessen direkt oder indirekt von Nutzen zu sein bestimmt sind. Öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung kann aber nur da herrschen, wo keinerlei Gefahr vorhanden ist, welche sie zu beeinträchtigen vermöchte. Deshalb wird die Aufgabe der Sicherheitspolizei sich in der Abwehr solcher **Gefahr** ganz vorzüglich bewähren müssen.

Ein Eingreifen der Polizei in private, häusliche Angelegenheiten der Staatsbürger ist dagegen, wo nicht dabei zugleich die Öffentlichkeit in obigem Sinne mit betroffen wird, nur auf Grund besonderer gesetzlicher oder richterlicher Erlaubnis oder auf Anrufen der beteiligten Parteien selbst zulässig, wie es auch ebenso selbstverständlich ist, dass die polizeilichen Massnahmen sich stets in den ihr allgemein- oder spezialgesetzlich gezogenen Grenzen zu halten haben.

c. Gefahr.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten, was Gefahr ist und welcher Art sich denn die dem „Publiko" drohenden Gefahren darstellen.

Gefahr bedeutet denjenigen Zustand, in welchem nach einer objektiven Beurteilung der Lage der Verhältnisse die grosse Wahrscheinlichkeit nahe liegt, dass, infolge des Wirksamwerdens äusserer Einflüsse, die Rechtsordnung oder die Rechte Einzelner **in erheblichem Masse** werden verletzt werden.

Das Naturgemässe ist nun zu sagen: solche Gefahren können drohen durch 1. Personen, 2. Sachen, 3. Naturereignisse.[75] Diese Gefahren können aber, wofern sie

1. von Personen

herrühren, wieder verschiedenen Umfang und verschiedene Gestalt annehmen: sie können sich gegen die **Gesamtheit** wenden und zwar zumeist von einzelnen Individuen ausgehend (z. B. Messerhelden, Betrunkene, in Freiheit befindliche Irrsinnige, Bettler, Landstreicher etc.), sie können aber auch von einer Mehrheit von Personen oder einer bestimmten Klasse von Menschen als solcher gegen die Gesamtheit sich richten (z. B. den ausständigen Arbeitern einer Fabrik, einer rebellierenden Schiffsbesatzung, einem aufständischen Regiment Soldaten). Umgekehrt können die Gefahren wieder den **Einzelnen** durch eine Mehrheit von Personen drohen

75) Ähnlich Georg Meyer, Staatsrecht, 1899, S. 580, welcher jedoch die durch Sachen drohenden Gefahren nicht berücksichtigt.

(z. B. dem Fabrikherrn durch seine ausständigen Arbeiter) oder auch dem Einzelnen durch Einzelpersonen (z. B. einem Stubengenossen durch Händelsucht seines Mitbewohners). Diese von Menschen drohenden Gefahren liegen im Tiefinnersten der einzelnen Individuen begründet und werden, je nach dem Charakter des Betreffenden, grössere oder geringere Ausdehnung annehmen. Die Gefahren können ferner nach den Gegenständen bedrohen: Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder ein sonstiges Recht des Einzelnen (BGB. § 823) und, in ihrer Richtung gegen die öffentliche Ordnung insbesondere die Staatssicherheit (GVG. § 173).

Es ist indessen, wie man vielleicht glauben könnte, keineswegs notwendige Voraussetzung, dass diese Gefahren in jedem Falle direkt und **unmittelbar** den öffentlichen Interessen oder denen des Einzelnen dräuend **gegenüberstehen**, vielmehr wird man sich vergegenwärtigen müssen, dass auch aus Umständen, welche zwar nicht direkt eine Gefährdung bedeuten, dennoch in der Folge sich eine solche ergeben könnte, deshalb also Sicherheitsmassregeln vorbeugender Natur auch gegen noch so entfernt liegende Möglichkeiten einer Gefahr von Nöten sind.

Was nun die andere Gruppe von Gefahren betrifft, welche der Gesamtheit oder den Einzelnen

2. durch Sachen

erwachsen könnten, so ergiebt sich auf den ersten

Blick scheinbar eine Unmöglichkeit polizeilichen Einschreitens.

Denn wie soll die Polizei ihre **Zwangsgewalt** Sachen gegenüber zur Geltung bringen, um den durch Sachen möglichen Gefahren vorzubeugen? Direkt ist dies natürlich ein Unding, wohl aber kommt die Sicherheitspolizei auf einem Umwege zum Ziel, gerade so gut und erfolgreich, als wären die Sachen menschliche, direkt zu zwingende Wesen. Die meisten Sachen werden naturgemäss einen oder mehrere Besitzer haben und **diese** vermag die Sicherheitspolizei verantwortlich zu machen für Gefahren, die durch denselben gehörige Sachen dem Gemeinwohl drohen, somit indirekt auf die gefährlichen Sachen einen Zwang zu üben. Wenn beispielsweise in einem Gebäude mit starkem Verkehr keine Treppenbeleuchtung vorhanden ist, wird es einer ordentlich funktionierenden Sicherheitspolizei zukommen,[76] den Besitzer des Gebäudes nötigenfalls durch Zwangsmassnahmen zu veranlassen, die den Besuchern des Gebäudes unmittelbar infolge von Dunkelheit der Treppen drohende Gefahr durch geeignete Treppenbeleuchtung abzustellen. Oder was ist es anders als ein indirekter Zwang auf Sachen, wenn die Polizei in Städten die Hundeeigentümer zu verschärften Vorsichtsmassregeln gegenüber ihren Tieren zwingt, sobald **auch nur ein einziger** der Tollwut verdächtiger Hund die Mög-

76) Vgl. Entsch. Ob.-Verw.-Ger. XII. S. 390 ff. Siehe auch Arndt, Kommentar zur preuss. Verfassungsurkunde 2. Aufl. 1904. Anm. 1 Abs. 2 zu Art. 9 auf S. 105.

lichkeit weiterer Verbreitung jener Krankheit durch Bisse und also in der Folge eine Gefährdung des Gemeinwohls befürchten lässt?

Nicht anders, wie bei den durch Sachen drohenden Gefahren, ist es mit den

3. durch elementare Naturgewalten

drohenden.[77] Denn auch bei solchen wirken am letzten Ende vielfach Menschen mit, und also muss auch hierbei die Vorbeugung gegen solche in den elementaren Gewalten ruhenden Gefahren grösstenteils gegen Menschen und erst indirekt gegen die Naturkraft selber erzwungen werden. Denn wenn die Sicherheitspolizei z. B. das Rauchen in Gebäuden untersagt, wo gewöhnlich grosse Menschenmengen beisammen sind (wie in Theatern, Konzertsälen, grossen Warenhäusern), so richtet sich dieses direkt dem Einzelnen auferlegte Verbot doch indirekt vorbeugend gegen die Naturgewalt des Feuers, welche durch das Wegwerfen eines Zigarrenrestes oder Zündhölzchens möglicherweise erweckt werden und Gefahr für Tausende bringen kann. Gleicherweise würde es sich auch als indirekte Zwangsmassregel der Sicherheitspolizei gegen elementare Gefahren darstellen, wenn die Polizei einen Hausbesitzer dazu anhält, eine von heftigem Sturm in ihrer Befestigung ganz gelockerte Wetter-

77) Bestritten von Seydel: „Die Sicherheitspolizei"; in Schönbergs Handbuch der polit. Ökonomie, 4. Aufl. III. Bd. 2. Halbband, kommunales Finanzwesen und Verwaltungslehre, Tübingen 1898 S. 290. Gleicher Meinung mit Verfasser Georg Meyer a. a. O. S. 580, ähnlich auch O. Gerland, a. a. O. S. 28; H. Schulze a. a. O. S. 304/305; Adolf Arndt, a. a. O. S. 851.

fahne herabzunehmen oder wieder zu befestigen, damit nicht Vorübergehende durch ihr mögliches Herabfallen beschädigt werden. Oder — sei es auch nur vorbeugende Anordnung der Anlage von Blitzableitern gegen eventuellen Blitzschlag.

Die Gefahren brauchen, wie aus obigem ersichtlich, also auch nicht schlechthin durch das Begehen **strafbarer** Handlungen von Menschen hervorgerufen zu werden, sondern können auch in an sich erlaubten menschlichen Handlungen erblickt werden: sie liegen überhaupt in allen Umständen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bedrohen vermögen. Deshalb bleibt es dem pflichtgemässen Ermessen der Sicherheitspolizeiorgane überlassen, zu entscheiden, ob ein Eingreifen im einzelnen Falle schon bei drohender oder erst bei eintretender Gefahr notwendig wird. Dass natürlich auch die Polizeigewalt da ihre Grenzen findet, wo menschlicher Kraft von den Elementen überhaupt ein Halt geboten wird, bedarf keiner Erörterung.

Abschnitt II.

Unterscheidung in höhere und niedere S.-P.

Je nachdem nun die von Menschen drohenden Gefahren von einer Mehrzahl oder von Einzelnen ausgehen, will Seydel sicherheitspolizeiliche Tätigkeit bei der Abwehr von Gefahren in Tätigkeit der höheren und der niederen Sicherheitspolizei einteilen.

Seydel führt aus:[78] „Die Tätigkeit der

78) Seydel a. a. O. S. 290.

Sicherheitspolizei unterscheidet sich weit weniger nach dem Gegenstande, der zu schützen, als nach der Art der Bedrohung, die abzuwehren ist, denn nach der letzteren bestimmt es sich zunächst, welche polizeilichen Abwehrmittel zu gebrauchen sind. Richtiger dürfte es daher sein, als höhere Sicherheitspolizei jene zu bezeichnen, bei welcher es sich um Abwendung von Gefahren handelt, die von einer **Mehrheit** von Personen oder von der Einwirkung **auf** eine Mehrheit von Personen drohen, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei, jene, die sich gegen den einzelnen sicherheitsgefährlichen Menschen richtet. Dabei muss man sich aber gewärtig halten, dass auch von der Masse eine Bedrohung des Rechtszustandes des Einzelnen, auch vom Einzelnen eine Bedrohung des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen ausgehen kann."

Diese Seydel'sche Subsumption scheint jedoch nicht das Richtige zu treffen; da müsste ja z. B. nach Seydels Theorie die niedere Sicherheitspolizei, in Gestalt eines Schutzmannes, welcher einen **einzelnen** Ruhestörer verhaftet, sich sofort in höhere Sicherheitspolizei verwandeln, sobald noch eine Menge von Kumpanen jenes Ruhestörers auf dem Platze erscheint und ebenfalls sich ungehörig aufführt. Oder bei grossen polizeilichen Absperrungen gegen den Volksandrang bei Festumzügen oder dergl. würde sich laut Seydel diese höhere Sicherheitspolizei, welche den grossen Massen einen bewaffneten Wall entgegensetzt, in niedere Polizei umwandeln, sobald nachdem sich die Menge ver-

laufen hat, nur noch ein einzelner Mensch auf dem Platze bliebe und nun durch sein wüstes Hurrah-Geschrei den ganzen Schutzmanns-Kordon gegen sich hetzen würde. Oder um das Unhaltbare in Seydels Aufstellung noch krasser zu zeigen: wenn in einer auf einen Festzug harrenden Menge ein Einzelner, der sich den Massen durch sein Gebahren unliebsam macht, von der Menge verprügelt wird, hat da etwa die sogenannte **höhere** Polizei einzuschreiten, weil — wie Seydel es fordert — von der Masse eine Bedrohung des Rechtszustandes des **Einzelnen** ausgeht?

Gerade die von Seydel a. a. O. angezweifelte, übereinstimmende Einteilung sowohl Schulze's wie von Stein's erscheint als die an sich bei weitem zielbewusstere.[79]

Schulze teilt ein in öffentliche Sicherheitspolizei als diejenige, welche vorbeugende Massnahmen zu treffen habe gegen Verletzungen des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen, — also auch jener oben geschilderten staatlichen Institute und Interessen, — gleichviel, ob dies öffentliche Recht Bedrohungen durch Einzelne oder durch eine Mehrheit von Personen ausgesetzt sei, vornehmlich aber im letzteren Falle, und in Privat- oder Einzelsicherheitspolizei.[80] „Das Feld der höheren Sicherheitspolizei reicht nur so weit, als noch keine bereits geschehene strafrecht-

79) Schulze a. a. O. S. 323 unten, v. Stein a. a. O. Handbuch d. Verw.-Lehre, 2. Aufl. 1876 S. 205—207.

80) Die gleiche Einteilung findet sich auch in eingehender, klarer Darstellung bei Bornhak a. a. O. S. 161 ff. behandelt.

liche Störung der öffentlichen Rechtsordnung vorliegt, sondern nur vermöge der an sich unbestimmten Gefahr, die an sich in jeder Massenbewegung liegt, die Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.“ [81]

Unter Privat- oder Einzelsicherheitspolizei versteht Schulze, wie auch schon das Wort ausdrückt, Schutz des einzelnen Individuums und seiner Rechte durch die Sicherheitspolizei und Schutz gegen einzelne gefährliche Individuen durch Beschränkung der persönlichen Freiheit.[82]

Die gleiche Ansicht, welche Schulze vertritt, drückt sich auch in der Hauptsache bei v. Stein aus.[83] Die höhere Sicherheitspolizei, sagt Stein, entstünde da, wo durch irgend eine Vereinigung von Menschen eine öffentliche Gefahr drohe. Es sei ihre Aufgabe, diese Gefahr zu beseitigen, und zwar indem sie den Tätigkeiten und Bewegungen entgegentrete, durch welche eine solche Vereinigung die Rechtsordnung bedrohe. So wie aber die Vereinigung eine Ungesetzlichkeit wirklich begangen habe, solle sie nur noch als gerichtliche Polizei die Massregeln zur Verfolgung des Unrechts sichern. Ihr Recht bestünde demnach in der **strengen Ausübung der gesetzlichen Vorschriften,** nach welchen sie durch ihr Einschreiten die **an sich freien** Vereinigungen hindern oder be-

81) Schulze a. a. O. S. 326.

82) Schulze a. a. O. S. 323 und 328.

83) v. Stein S. 205—207. Handbuch der Verwaltungslehre 2. Aufl. Stuttgart 1876.

schränken könne, und dafür bestünden seit Anfang des 19. Jahrhunderts fast in allen Staaten genaue gesetzliche Bestimmungen. Ihr System entstehe an der Verschiedenheit dieser gefahrbringenden Vereinigungen. Die Bedingung einer tüchtigen höheren Sicherheitspolizei sei daher das taktvolle Verständnis der jedesmaligen Natur einer gegebenen Vereinigung, das sichere Gefühl für das Mass und den Augenblick, wo sie gefährlich zu werden drohe, und die richtige Verbindung von Ruhe und Festigkeit mit dem Fernsein von jeder Ängstlichkeit und Willkür. Die höhere Sicherheitspolizei könne, weil sie allgemeine Verhältnisse betreffe, nur von der Regierung ausgeübt werden. Anders sei es mit der Einzelpolizei. Diese trete nur da ein, wo eine einzelne Persönlichkeit als solche eine gefährliche sei. Weil aber, so führt Stein des weiteren aus, dieses Beurteilen der Gefährlichkeit eines Individuums so sehr schwierig sei und leicht zu polizeilichen Übergriffen in die persönliche Freiheit der Staatsbürger verleiten könne, deshalb gelte als leitender Grundsatz: es sei Sache der Polizei, die Gefährlichkeit einer Person zu konstatieren und ihre Aufgabe, dieselbe je nach dem Masse dieser Gefährlichkeit zu beobachten, ohne ihre freie Bewegung einzuschränken; Eingreifen in diese persönliche Freiheit ohne gerichtlichen Befehl, durch Verhaftung, Haussuchung und Beschlagnahme sei nur in dringenden Fällen statthaft; geschähe es ohne dieselben, so solle sie sofort das Gerichtsverfahren eintreten lassen . . . Was zu geschehen habe, wenn die Aktion der Rechtspflege beginnt, sei

nicht mehr Sache der Sicherheitspolizei und ihres Rechtes, sondern der Strafrechtspflege.[84]

Mit den Auffassungen Steins und Schulzes deckt sich auch bis auf eine abweichende Benennung diejenige von Rönne-Simon[85] a. a. O. Bd. II, S. 1, wo es heisst: „Die Aufgabe der Sicherheitspolizei ist es, nicht allein für die allgemeine Sicherheit des gesamten Staates (**Landes**-Sicherheitspolizei) zu sorgen, sondern auch für die Privat-Sicherheit der Einzelnen zu wirken (**Privat**-Sicherheitspolizei). Diese Sorge erstreckt sich sowohl auf die Sicherheit der Person, als auf die Sicherheit des Eigentums der Staatsbürger."

Wie die weitere Entwickelung des Begriffs der Sicherheitspolizei zeigen wird, ist diese Einteilung in höhere und niedere Sicherheitspolizei für die Struktur des Begriffs eher irreführend als befördernd, jedenfalls aber ohne irgend welchen bedeutsamen Einfluss auf dieselbe; höchstens könnte man ihr vom systematischen Standpunkt aus einiges Gewicht beimessen.

§ 3.

Weitere Gesetze.

Nachdem die grundlegenden Begriffe des § 10, Teil II, Tit. 17 ALR. näher erörtert sind, sollen nun im Folgenden weitere Gesetze, in denen sicherheitspolizeiliche Funktionen enthalten sind, im Hinblick auf die das Gebiet der Sicherheitspolizei allgemein

84) Ebenso Schulze a. a. O. S. 329.
85) Rönne-Simon a. a. O. Bd. II, S. 1.

umgrenzende Norm des § 10 II 17 ALR. besprochen werden.

Eine nähere Spezialisierung[86] der Vorschrift des § 10 II 17 ALR. ist enthalten im § 6 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850.[87] § 6 lautet:

Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören:

a) der Schutz der Personen und des Eigentums,
b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern,
c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln,
d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer grösseren Anzahl von Personen,
e) das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden: die Wein-, Bier- und Café-Wirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken,
f) Sorge für Leben und Gesundheit,
g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen sowie gegen gemeinschädliche

---

86) So Arndt, a. a. O. S. 850. Vgl. auch Illing-Kautz, a. a. O. S. 765 Anm. 5.

87) Abgedruckt bei Eilsberger, Polizeivorschriften des Reg.-Bezirks Königsberg 1901 S. 30. Illing-Kautz a. a. O. S. 776 Th. Meier, Polizeigesetze des Regierungs-Bezirks Königsberg. Königsberg 1889, II. Aufl. S. 22.

und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt,

h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.

i) alles andere, was im Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muss.

Von obigen neun Nummern scheidet für die Bestimmung des Bereichs der Sicherheitspolizei die letzte Ziffer i aus, weil sie zu allgemein gefasst ist, als dass daraus etwas positives zu entnehmen wäre. Alle übrigen Ziffern lassen sich unter die für § 10 II 17 ALR. aufgestellten sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkte subsumieren.[88] Von wie hoher Bedeutung für die Sicherheit und Ruhe des Einzelnen wie der Gesamtheit ein geregelter Verkehr an allen öffentlichen Orten, der Vertrieb unverfälschter Nahrungsmittel und Getränke für Jedermanns Gesundheit, gegen Feuersgefahr möglichst gesicherte Gebäude für aller Menschen Aufenthalt, kurz alle unter a—h aufgeführten Punkte für öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit sind, dürfte einleuchten.

In dem „Publikandum[89] betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preussi-

88) Wörtlich findet sich § 6 wieder in der „Verordn. über d. Pol. Verw. in den neuerworbenen Landesteilen v. 20. Sept. 1867", abgedruckt bei Illing-Kautz a. a. O. S. 784 § 6, wie denn überhaupt verschiedene Vorschriften der hier zitierten Gesetze von späteren Gesetzen übernommen sind.

89) Sammelung der für die Kgl. Preuss. Staaten erschienenen Gesetze und Verordnungen (von 1806—1810). No. 59 des Gesetzes, S. 363 auch besprochen bei O. Gerland, a. a. O. S. 18.

schen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung vom 16. Dez. 1808" heisst es unter No. 5:

Zu der Sektion der allgemeinen Polizei gehören alle Zweige der Landespolizei, welche nicht in Gewerbepolizei dem weitesten Sinne des Wortes nach, in Erziehungspolizei und in Medizinalpolizei eingreifen. Es ressortiert also namentlich zu dieser Sektion:

1. die ganze Sicherheitspolizei,
2. das Armenwesen, die Arbeits- und Krankenhäuser und alle dahin gehörigen Anstalten, imgleichen auch die Wittwenkassen und ähnliche Institute,
3. die Polizei der ersten Lebensbedürfnisse, Magazine aller Art zur Abwendung des Mangels und der Teuerung. Die Theater ressortieren jedoch von der Sektion der Unterrichtspolizei,
4. die öffentlichen Anstalten zur Bequemlichkeit und zum Vergnügen,
5. die Post unter näher zu bestimmenden Modifikationen.

Es **scheiden** also schon infolge ihrer besonderen Rubrizierung die unter No. 2—5 aufgeführten Funktionen und ebenso die im Eingang von der allgemeinen Polizei eximierte Gewerbe-, Erziehungs- und Medizinalpolizei **für den Geschäftskreis der Sicherheitspolizei aus.**[90]

Vollkommen gleichlautend diesen Bestimmungen des Publikandums ist die „Verordnung über die ver-

90) Ebenso Gerland a. a. O. S. 30.

änderte Fassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810". Preuss. Ges.-S. 1810, S. 1.[91]

Ferner findet sich unter dem 26. Dez. 1808 eine Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden:[92]

> § 3. Als Landes-Polizeibehörde haben die Regierungen die Fürsorge wegen des Gemeinwohls Unserer getreuen Untertanen sowohl in negativer als positiver Hinsicht. Sie sind daher so berechtigt als verpflichtet, nicht allein allem vorzubeugen und solches zu entfernen, was dem Staate und seinen Bürgern Gefahr oder Nachteil bringen kann, mithin die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern dafür zu sorgen, dass das allgemeine Wohl gefördert und erhöhet werde und jeder Staatsbürger Gelegenheit habe, seine Fähigkeiten und Kräfte in moralischer sowohl als physischer Hinsicht auszubilden und innerhalb der gesetzlichen Grenzen auf die ihm zuträglichste Weise anzuwenden. Die Regierungen haben daher (also in Rücksicht auf die Wohlfahrtspflege!) auch die Aufsicht über Volksbildung, den öffentlichen Unterricht und Kultus.

Dieser § 3 giebt eine stellenweise wortgetreu übernommene Zusammenfassung des in dem eingangs § 2 dieser Abhandlung besprochenen § 10 II 17 ALR über die Sicherheitspolizei, sowie des in § 3 II 13 ALR.

91) Gerland a. a. O. S. 19.

92) Preuss. Ges. Smlg. 1806—1810, S. 464. Gerland a. a O. S. 18.

über die Verwaltungspolizei Gesagten, doch bemüht sich § 3 cit. noch etwas markanter deren Funktionen zu bezeichnen. Hierbei werden durch den letzten Satz des § 3 cit. die Volksbildung, öffentlicher Unterricht und Kultus dem Bereich **der Sicherheitspolizei entzogen.**

Es folgt S. 481 Ges.-S.[93] eine „Geschäftsinstruktion für die Regierungen in sämtlichen Provinzen" vom gleichen Datum. Im § 2 daselbst wird verfügt:

„Die Polizeideputation hat die Oberaufsicht und Fürsorge über:

d) Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, Vorbeugung und Stillung von Aufläufen, Ausmittelung und Ergreifung von Verbrechern, Generalvisitationen (d. h. Haussuchungen), die Oberaufsicht über Gefängnisse, Straf- und Korrektions-Anstalten, Vorbeugung von Feuersbrünsten und polizeiwidrigen Bauten (siehe Ziffer g auf S. 65) Retablissement der abgebrannten Gebäude, Landarmen-Anstalten, Hospitäler und Armenwesen mit Ausnahme der Armenschulen, die zum Ressort der Schuldeputation gehören."

Mit Ausnahme der Aufsicht über Landarmen-Anstalten, Hospitäler und Armenwesen (welche ja auch schon in dem Publikandum vom 16. Dez. 1808 von der Sicherheitspolizei eximiert sind), der hier ausdrücklich einem anderen Ressort zugewiesenen Armenschulen, sowie der Anordnung des Retablisse-

93) Preuss. Ges. Smlg. 1806—1810 S. 481, auch bei Gerland a. a. O. S. 18.

ments abgebrannter Gebäude, kommen wohl offenbar die übrigen der aufgezählten Funktionen im Sinne der Begrenzung des § 10 II 17 ALR. für die Sicherheit und Ordnung im Staate in Betracht.

Die Geschäftsinstruktion fährt fort unter:

e) — Medizinal- und Gesundheitsangelegenheiten, Verkehr mit Medikamenten, Verhütung von Kuren durch unbefugte Personen, Ausrottung von der Gesundheit nachteiligen Vorurteilen und Gewohnheiten, Vorkehrungen gegen ansteckende Krankheiten und Seuchen unter Menschen und Tieren, Kranken- und Irrhäuser, Rettungsanstalten, Unverfälschtheit und Gesundheit der Lebensmittel.

Ziffer e bringt auf Sicherheit und Ordnung abzielende und verwaltungspolizeiliche Massnahmen mit einander vermengt. Wohl kann eine Gefahr drohen durch leichtfertigen Verkehr mit Medikamenten, durch Kurpfuscherei, Menschen- oder Tierseuchen, verfälschte oder verdorbene Lebensmittel, dagegen sind Krankenhäuser und Rettungsanstalten doch meist Institute, deren Benutzung man dem Publikum zur Verfügung stellt, zu deren Benutzung man aber das Publikum im allgemeinen nicht zwingt; übrigens sind die Krankenhäuser ja bereits bei Besprechung der vorher zitierten Gesetze vom Gebiete der Sicherheitspolizei ausgeschieden worden. Die Ausrottung von der Gesundheit nachteiligen Vorurteilen und Gewohnheiten lässt sich kaum als eine der Fürsorge der Sicherheitspolizei unterliegende Aufgabe auffassen.

Wir finden diese in der Geschäftsinstruktion von 1810 aufgeführten Funktionen wörtlich wieder in § 2 Ziffer 2 und 3 der „Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Kgl. Preuss. Staaten vom 23. Oktober 1817.“ [94]

Ferner bringt die Gesetzsammlung[95] von 1812 S. 44 in dem „Königlichen Befehl vom 24. April 1812 wegen einiger näheren Bestimmungen der Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der Preussischen Monarchie“ eine **genauere Umgrenzung der Sicherheitspolizei** mit dem Wortlaut:

„Das allgemeine Polizei-Departement soll der Geheime Staatsrat von Schuckmann übernehmen, jedoch **mit Ausnahme der Sicherheitspolizei:** —

das ist die Aufsicht auf die innere Ruhe des Staats, auf verdächtige Fremde, auf das Passwesen, imgleichen der Obsorge für die Sicherheit des Lebens (d. h. soviel wie „Daseins“), der Freiheit und des Eigentums gegen Gewalt und List — welche ich vereinigt mit allen Gegenständen der höheren Polizei unter Ihrer oberen Leitung dem Oberkammerherrn Fürsten zu Sayn u. Wittgenstein als Geheimem Staatsrat übertrage.“

Die oben zu dem Publikandum vom 16. Dez. 1808 geäusserte Ansicht, dass die Polizei der ersten

---

94) Abgedruckt bei v. Brauchitsch a. a. O. Bd. I, S. 517 ff.

95) Preuss. Ges. Smlg. 1812 S. 44, erwähnt bei Gerland a. a. O. S. 34.

Lebensbedürfnisse nicht zugezogen werden dürfe, wird hier im folgenden Absatz des Königlichen Befehls ausdrücklich dadurch bestätigt, dass sie daselbst dem Departement für Handel und Gewerbe zugeteilt wird.

Es folgt unter dem 30. April 1815 eine „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“,[96] worin es im § 13 No. 2 heisst:

> „Die Regierung verwaltet: 2.) die Landespolizei als: die **Polizei der allgemeinen Sicherheit,** der Lebensmittel und anderer Gegenstände, das Armenwesen, die Vorsorge zur Abwendung allgem. Beschädigungen, die Besserungshäuser, die milden Stiftungen und ähnliche öffentliche Anstalten, die Aufsicht auf Kommunen und Korporationen, die keinen gewerblichen Zweck haben.“

Milde Stiftungen dürften einen Ausblick auf möglichenfalls durch sie dem Gemeinwohl drohende Gefahren nur unter ganz abnormen Bedingungen zulassen. Eine sicherheitspolizeiliche Beaufsichtigung solcher Institutionen kommt daher wohl nicht in Frage. Dagegen untersteht fraglos die Aufsicht über Korporationen und über die Kommunen in Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung entweder der Kommunalen oder der Königlichen Sicherheitspolizei; was die Verordnung unter „anderen Gegenständen“ versteht, lässt sich hier nicht bestimmen; den übrigen aufgeführten Gegenständen ist bereits

96) Preuss. Ges. Smlg. 1815 S. 85, erwähnt bei Gerland a. a. O. S. 19.

im Vorhergehenden ihr Platz im Ressort der Sicherheitspolizei zugewiesen.

In dem Ges.-S.[97] Seite 165 ff. abgedruckten Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 bestimmt § 15, dass die Erteilung des Jagdscheines Personen versagt werden solle:

a) von denen eine unvorsichtige Führung des Schiessgewehres oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu besorgen ist,

b) denen, welche durch ein Urteil des Rechts, Waffen zu führen, verlustig erklärt sind, sowie denen, welche unter Polizeiaufsicht stehen oder welchen die Nationalkokarde aberkannt ist.

Es sind dies solche Persönlichkeiten, deren Zuverlässigkeit der Staat bereits einmal durch gerichtliches Urteil das Zutrauen versagt hat, bezüglich deren Gefährlichkeit für die öffentliche Sicherheit die Polizei also zu um so gerechtfertigterem Argwohn Veranlassung hat. Durch Verweigerung eines Jagdscheines aber beugt die Sicherheitspolizei der durch das Indiehandbekommen einer Jagdflinte erhöhten Gefährlichkeit dieser, sowie der unter No. 1 beschriebenen Personen nach Möglichkeit vor.

Das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850,[98] von dem die §§ 1—5, sowie die §§ 11—13 durch die denselben Gegenstand behandelnden reichsrechtlichen Vorschriften der Ab-

97) Preuss. Ges. Smlg. 1850 S. 165 ff.

98) Preuss. Ges. Smlg. 1850 S. 45, erwähnt bei Gerland a. a. O. S. 20.

schnitte 8 (Beschlagnahme und Durchsuchung) und 9 (Verhaftung und vorläufige Festnahme) der Strafprozessordnung aufgehoben und ersetzt worden sind giebt im § 6 die Befugnis, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, nur auf den Fall, „wenn der eigene Schutz dieser Personen oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Massregel dringend erfordert.“ [99] Es erscheint also z. B als durchaus korrekt, wenn ein hülflos Betrunkener, der ohne der Allgemeinheit gefährlich zu werden, doch selber durch vorüberfahrende Fahrzeuge in schwere Gefahr gerät, solange auf der Polizeiwache in Gewahrsam gehalten wird, bis er ernüchtert allein den Heimweg ohne Gefahren zu finden vermag.

Eine besondere Tätigkeit zur Sicherung des Gemeinwohls gegen Gefährdungen regelt das „Gesetz betreffend die Stellung unter Polizeiaufsicht“ vom 12. Februar 1850,[100] welches besonders gemeingefährliche Individuen der Kontrolle der Polizei unterstellt. § 8 spezialisiert die Wirkungen der Polizeiaufsicht nach verschiedenen Richtungen, so: Verbot des Aufenthaltes an bestimmten Orten für den Verurteilten, Erlaubnis jederzeitiger Haussuchungen und Beschlagnahmen bei demselben, Verbot des Verlassens seines Wohnortes und selbst seiner Wohnung, ebenso Verbot, ins Ausland zu gehen.

99) Vgl. Illing-Kautz, Handbuch f. preuss. Verw.-Beamte 8. Aufl. 1. Bd. 1903 S. 970, Anm. 2 u. 3, siehe auch Th. Foerstemann, Prinzipien des Polizeirechts 1869 S. 7.

100) Preuss. Ges. Smlg. 1850 S. 49.

Besondere Massregeln gegen gefährliche Personen ergreift dieses Gesetz durch die Vorschrift des § 10: Ist derjenige, gegen welchen die Stellung unter Polizeiaufsicht verhängt ist, ein Ausländer, so kann derselbe im polizeilichen Wege des Landes verwiesen werden.[101] [102]

Der Kreis der Befugnisse und Aufsichtspflichten der Polizei im Interesse der allgemeinen Sicherheit wird mithin nach obigen Gesetzesvorschriften ausgedehnt auf schwerwiegende Eingriffe in die gemeinhin jedem preussischen Bürger in der Verfassung[103] gewährleisteten sogenannten Grundrechte (der persönlichen Freiheit Art. 5 PrVU., der Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 6 PrVU. und des Eigentums, Art. 9 PrVU.), Eingriffe, die jedoch im Hinblick auf die erwiesene Gemeingefährlichkeit der betreffenden Individuen sich als durchaus notwendig und zweckmässig zur Abwehr weiterer von jenen zu besorgenden Gefährdungen der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung herausstellen und insofern als sicherheitspolizeiliche Massnahmen angesehen werden dürfen.

Wichtige Vorschriften zur Sicherung der Ruhe,

---

101) Siehe die Bemerkung Georg Meyers, Staatsrecht 1899, S. 579 Anm. 9 letzter Satz.

102) Ähnlich giebt auch das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 im § 362 Abs. 3 die Möglichkeit, Ausländer, welche auf Grund eines der Fälle des § 361 No. 3—8 (sogen. Delikte der Liederlichen) der Landespolizeibehörde zu Arbeitsleistungen überwiesen sind, anstatt dessen aus dem Bundesgebiet zu verweisen, und der § 39 daselbst regelt die Wirkungen der Polizeiaufsicht wie das Preussische Gesetz.

103) Verfassungsurkunde für den Preuss. Staat. Kommentar von Adolf Arndt, II. Aufl. Berlin 1904 S. 94 ff.

Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung von Gefährdungen giebt die in Ausführung der Artikel 29 und 30 PrVU. ergangene „Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des **Versammlungs- und Vereinigungsrechts** vom 11. März 1850".[104] So wird darin eine Anmeldepflicht für solche Versammlungen festgesetzt, in welchen **öffentliche** Angelegenheiten beraten werden sollen Ferner wird das Recht und die Pflicht der Polizeibehörde statuiert, in jede Versammlung zwei Polizeibeamte zur Aufsicht zu senden, welche allein berechtigt sind, Waffen mit sich zu führen, während sie gleichzeitig das Recht und die Pflicht haben, sofern Teilnehmer an der Versammlung mit Waffen erscheinen, die Versammlung sofort aufzulösen. Weiter heisst es im § 9 eod., dass öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel der vorgängigen schriftlichen Genehmigung der Ortspolizeibehörde bedürfen; diese darf nur **versagt** werden, wenn aus Abhaltung der Versammlung **Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** zu befürchten ist.

Soll die Versammlung auf **öffentlichen Plätzen** in Städten und Ortschaften oder auf **öffentlichen Strassen** stattfinden, so hat die Ortspolizeibehörde bei Erteilung der Erlaubnis auch alle dem **Verkehr** schuldigen Rücksichten zu beobachten.

§ 10 daselbst bestimmt: „Den in den vorhergehenden Paragraphen erwähnten Versammlungen werden öffentliche Aufzüge in Städten oder Ort-

104) Preuss. Ges. Smlg. 1850 S. 277.

schaften oder auf öffentlichen Strassen gleichgestellt; bei Einholung der Genehmigung ist der beabsichtigte Weg anzugeben."

Aus den angeführten Stellen der Verordnung geht genugsam hervor, dass das Gesetz in gewissen Handlungen von Vereinen oder Versammlungen eine mögliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu erblicken meint, und dass also naturgemäss die Vorsorge für Abwendung derselben demjenigen Zweige der Polizeiverwaltung zukommt, welcher für Wahrung der Sicherheit Sorge zu tragen hat.

Bis auf ganz geringe Redaktionsabänderungen in wörtlicher Übereinstimmung mit dem Preussischen Strafgesetzbuch vom 14. April 1851 [105] nennt das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 [106] im § 366 Ziffer 2—10 Fälle von sogenannten Polizeiübertretungen, welche die Wahrung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und Abwendung möglichen Schadens zum Ziel haben, also sämtlich ohne Zweifel in das Gebiet der Sicherheitspolizei fallen. Jedoch sind dieselben nicht im § 366 erschöpft, sondern noch verschiedene andere Paragraphen ebenda, § 367 Ziffer 2—15, insbesondere Ziffer 9 daselbst (Verbot des Tragens verborgener Waffen), ferner § 368 Ziff. 1—9 verbieten solche, eine Gefährdung der Sicherheit bedeutenden Handlungen Sie enthalten im Wesentlichen viel von dem, was bereits die oben besprochenen preussischen Gesetze bringen.

105) Ges. S. 1851. S. 101.

106) Rüdorff, Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 21. Aufl. Berlin 1903.

§ 4.

Entscheidungen der Gerichte und Ministerial-Verfügungen.

Zur weiteren Klarstellung des Begriffs der Sicherheitspolizei wird es dienen, wenn noch einige gerichtliche Entscheidungen und Ministerialerlasse herangezogen werden.

Im „Preussischen Verwaltungsblatt[107] VII. Jahrgang Seite 39/40, wird durch Erkennntnis des OVG. vom 10. Oktober 1885 (No. I. 1120) als Befugnis der Polizei anerkannt, dass dieselbe die Beleuchtung eines Privatweges, welcher durch wachsenden Verkehr zu einem öffentlichen gestempelt sei, von der Gemeinde auf deren Kosten „zur Sicherstellung des Publikums gegen mögliche Nachteile und Unzuträglichkeiten" erzwingen könnte.

Die gleiche Frage ist auch bereits in dem in Band V Seite 404 ff. der Entscheidungen des OVG.[108] veröffentlichten Endurteil vom 15. November 1878 ebenso entschieden.

Im gleichen Jahrgang des Verwaltungsblattes[109] Seite 380 wird eine Polizeiverfügung, welche die Einzäumung eines an öffentlicher Strasse liegenden Grundstücks gänzlich verhindern wollte, durch Erkenntnis des OVG. vom 3. Juli 1886 aufgehoben mit der Massgabe: „Entsteht bei solcher Bauaus-

107) Wochenschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Preussen, herausgegeben von Dr. jur. Bitseel Berlin

108) OVG. Entsch. v. 15. XI 1878 Bd. V S. 404 ff., darauf auch verwiesen bei O. Gerland a. a. O. S. 24 Anm. 63.

109) Preuss. Verw. Blatt, herausgegeben von Bitseel, Jahrg. VII S. 380, auch erwähnt bei Gerland a. a. O. S. 24 Anm. 62.

führung für die Zeit der Dunkelheit Gefahr, so wird eben **nur die Beseitigung solcher Gefahr** Gegenstand der polizeilichen Vorsorge sein können. Die polizeilichen Massnahmen werden sich darauf zu richten haben, den an sich erlaubten Bau zu einem **gefahrlosen** zu gestalten, sie dürfen aber nicht soweit gehen, den an sich erlaubten Bau überhaupt zu verhindern."

Eine gleichartige Entscheidung findet sich in Bd. 41 OVG. Entsch.[110] vom Jahrgang 1903 S. 428 ff. Dort heisst es: „Gefährdet ein von dem Eigentümer eines Grundstücks längs einer Chaussee errichteter Zaun infolge von Undurchsichtigkeit die Sicherheit des Betriebs auf einer die Chaussee durchschneidenden Eisenbahn, so kann die Ortspolizeibehörde dem Grundstückseigentümer aufgeben, den Zaun entweder zu beseitigen oder durch eine Umzäunung zu ersetzen, die den freien Durchblick gestattet". In den Gründen heisst es daselbst: „In dem Vorhandensein des undurchsichtigen Bretterzauns liegt mit Rücksicht auf den Betrieb der die Chaussee durchschneidenden Eisenbahn eine Gefahr, einmal für die Sicherheit des Eisenbahnbetriebs, weil der Zaun den freien Ausblick vom Eisenbahnzuge aus verhindert, ausserdem aber für das auf der Chaussee verkehrende Publikum, welches wegen des Zaunes das Herannahen des Zuges nicht rechtzeitig sieht. Da die Gefahr durch die Errichtung eines undurchsichtigen Zaunes — wenn auch in Verbindung mit dem Eisenbahnbetrieb — entsteht, so kann die Polizei von dem

110) OVG. Entsch. Bd. 41 S. 428 ff.

Grundstückseigentümer, der den Zaun hat aufführen lassen, die Wiederherstellung des polizeimässigen Zustandes durch Entfernung des undurchsichtigen Zaunes verlangen.

OVG. Entsch. No. 79 vom Jahre 1901,[111] Bd. 40 S. 434 konstatiert alsdann eine Verpflichtung der Stadtgemeinde zur Beleuchtung einer von ihr nicht zu unterhaltenden, im Stadtbezirke belegenen, aber nicht zu den eigentlichen städtischen Strassen gehörigen Chausseestrecke im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und erklärt für die Anordnung dazu die Ortspolizeibehörde für zuständig.

Aus den angezogenen Entscheidungen ist erkennbar, dass das OVG. Polizeimassnahmen in öffentlichen und privaten Wegeangelegenheiten nur insoweit zum Geschäftskreis der Sicherheitspolizei gezogen wissen will, als dabei Rücksichten auf die Abwendung von dem Publikum drohenden Gefährdungen massgebend sind.

Im Pr. Verw.-Bl. Jahrgang VII S. 404[112] wird durch Entsch. des OVG. vom 28. Juni 1886 der Polizei die Zulässigkeit des Verbotes einer Ableitung von Fabrikwasser in einen Privatfluss bestätigt, „weil durch das Abfliessen des Wassers aus einer Kartoffelstärkefabrik in einen Flusslauf mit geringer Wassermenge dessen Wasser in einer gesundheitschädlichen Weise verunreinigt werden kann". Hier erfordert also die sanitäre Sicherheit der Einwohner eine durch polizeilichen Zwang zu verwirklichende Abstellung

111) OVG. Entsch. Bd. 40 S. 434.
112) Preuss. Verw. Bl. VII. Jahrg. S. 404.

jenes Zustandes, wieder eine Massnahme, die jedenfalls nur sicherheitspolizeilicher Natur sein kann.

Ferner erkennt das OVG. S. 406 a. a. O.[113] die Befugnis der Sicherheitsbeamten an, „die Persönlichkeit von Zeugen festzustellen, um dieselben zum Beweise strafbarer Handlungen zu benennen. Die Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes haben nach § 161 StPO. strafbare Handlungen zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Zu solchen Anordnungen gehört auch die Feststellung von Namen, Stand und Wohnort der Auskunftspersonen, und, falls notwendig, die zwangsweise Sistierung derselben auf das Polizeibureau".

Auch diese Befugnis erscheint als eine im Interesse der Sicherstellung der Ansprüche des durch strafbare Handlungen Geschädigten (mag er nun Einzelperson oder eine Gesamtheit sein) getroffene Massnahme.[114]

Auch einige der neuesten Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts scheinen näherer Betrachtung wert.

Am 25. Februar 1902 fällte das OVG. folgendes Erkenntnis: „Gegen ein die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdendes Treiben von Zuhältern kann die Ortspolizei mit Anordnungen und den gesetzlichen

113) Preuss. Verw. Bl. VII. Jahrg. S. 406.

114) Ähnlich äussert sich Arndt, Kommentar der Preuss. Verf.-Urk., II. Aufl. 1904 zu Art. 5 Anm. 2 S. 96.

115) OVG. Entsch. Bd. 41 No. 76 vom Jahre 1903 S. 419.

Zwangsmitteln einschreiten, doch hat sie dabei im einzelnen die für polizeiliche Verfügungen bestehenden gesetzlichen Schranken einzuhalten". Mit dieser kurz den Inhalt des betreffenden Urteils des OVG. rekapitulierenden Überschrift gesteht das OVG. prinzipiell der Polizeiverwaltung die Berechtigung zu, im Interesse öffentlicher Sicherheit und Ordnung, notorischen Zuhältern den Verkehr mit Dirnen zu gewissen Tages- und Nachtstunden, die Begleitung resp. den Aufenthalt in der Nähe von Dirnen auf öffentlicher Strasse, den Besuch von öffentlichen Wirtschaften in Begleitung von Dirnen bei Strafe zu untersagen; wenngleich in dem hier angezogenen Einzelfalle die polizeiliche Verfügung durch OVG. Entsch. ausser Kraft gesetzt wurde, weil sie nicht die für polizeiliche Verfügungen bestehenden gesetzlichen Grenzen gewahrt habe.

Zur völligen und erschöpfenden Erreichung ihrer Zwecke müssen der Sicherheitspolizei die weitgehendsten Machtbefugnisse zugebilligt werden. Selbst die Beseitigung eines farbigen Anstrichs eines Gebäudes, welcher von der Strasse aus sichtbar ist, darf die Polizeibehörde aufgeben, sofern sich ein derartiger Anstrich als eine staatsfeindliche Demonstration (im vorliegenden Falle in den dänischen Farben rot-weiss) kennzeichnet, „die geeignet ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden". Dahin äussert sich die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Mai 1902 Bd. 41 S. 432.[116]

116) OVG. Entsch. Bd. 41 S. 432.

Von Interesse ist weiterhin eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts in Bd. 40 vom Jahre 1902 S. 216,[117] wonach die Polizei zum Einschreiten berechtigt ist, wenn durch Ausstellung von Gegenständen in Schaufenstern eine Ansammlung des Publikums herbeigeführt wird, welche die Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der öffentlichen Strasse beeinträchtigt. Nach den Gründen ist in solchem Falle der Polizei sowohl die tatsächliche als die gesetzliche Grundlage gegeben, vom Kläger die Entfernung der Figuren aus dem Schaufenster zu fordern, ihm auch die Wiederaufstellung zu verbieten: Der Kläger suche zwar noch auszuführen: „weil die Strassenpolizeiordnung vom 31. Dezember 1899 über die Ausstellungen in den Schaufenstern keine Bestimmungen treffe, so sei ein polizeiliches Einschreiten dagegen unzulässig". – Diese Ansicht sei aber irrig! Gerade weil die Verordnung darüber keine Vorschriften enthalte, hindere sie das Vorgehen der Polizei im einzelnen Falle nicht.

Von grösstem Interesse für den Begriff der Sicherheitspolizei ist die unter No. 69 in den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. 39 S. 368—371,[118] aufgeführte Erörterung über die Grenzen der Sicherheits- und Baupolizei. Danach wurde eine von der Königlichen Polizeidirektion zu Stettin erlassene Verfügung, wonach mehrere Hausbesitzer verschiedene Räume ihrer Häuser nicht mehr als Wohn- resp. Schlafzimmer benutzen und

117) OVG. Entsch. Bd. 40 S 216.
118) OVG. Entsch. Bd. 39 S. 368—371.

an denselben eine Reihe baulicher Veränderungen vornehmen sollten, weil sie nach ihrer Lage bei ausbrechendem Feuer äusserst gefährdet seien, vom Oberverwaltungsgericht in der Berufungsinstanz als unbegründet zurückgewiesen. In den Gründen heisst es:

„Mit Recht hat der Bezirksausschuss angenommen, dass zum Erlasse der Verfügungen nicht die beklagte Königliche Polizeidirektion, sondern allein die städtische Polizeiverwaltung zuständig war. Der letzteren ist durch Regulativ des Ministers des Inneren vom 20. Februar 1895 sowohl die Feuerpolizei als auch die Hochbaupolizei übertragen worden, während der Königlichen Polizeidirektion insbesondere die Handhabung der ganzen Sicherheitspolizei verblieben ist. Die vorgedachten Anordnungen fallen aber unzweifelhaft in das Gebiet der Bau- und Feuerpolizei und damit in die Zuständigkeit der städtischen Polizeiverwaltung. Dem steht keineswegs — wie die Beklagte meint — der Umstand entgegen, dass die getroffenen Massnahmen die Sicherheit von Bewohnern jener Häuser gegen Feuersgefahr zum Ziele haben. Denn die Hochbaupolizei bezweckt nichts anderes, als die „Sorge für Leben und Gesundheit" und die Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen (§ 6 f. g. des Ges. über d. Polizeiverwaltung vom 11. März 1850). Die gesamten sachlichen Bestimmungen jeder Baupolizeiverordnung, deren Handhabung Aufgabe der Baupolizeibehörde ist, haben die Sicherung von Leben und Gesundheit gegen Gefahren, die aus

dem Zustande von Gebäuden erwachsen können, insbesondere auch die Sicherung gegen Feuersgefahr zum Gegenstande. Wo also die Bau- (und Feuer-) polizei der Sicherheitspolizei gegenübergestellt wird, gehören Verfügungen der vorliegenden Art zur Bau- (und Feuer-)polizei.

Der Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, dass im § 3 des Regulativs der Königlichen Polizeibehörde die „ganze" Sicherheitspolizei vorbehalten ist. Durch diesen Zusatz hat nicht etwa der im § 1 des Regulativs der städtischen Polizei überwiesene Kreis, von Befugnissen wieder eingeschränkt werden sollen, vielmehr bestimmt § 3 ausdrücklich, dass der Königlichen Polizei die Ausübung der Ortspolizei nur soweit verbleibt, als diese „nicht in § 1 der Stadtgemeinde überwiesen" ist."

Zur Auslegung des Regulativs vom 20. Februar 1895 bemerkt ferner ein in Anmerkung zu Obigem gegebenes Endurteil des IV. Senats vom 11. März 1901:

„Es lässt sich nicht ausführen, dass die Handhabung der Lokal-Baupolizeiverordnungen der Baupolizeibehörde zustehe, die des § 10 Tit. 17 T. II ALR. der Sicherheitspolizei. Die sämtlichen Baupolizeiverordnungen sind lediglich Ausführungen und Spezialisierungen der **allgemeinen** Vorschrift des **§ 10** a. a. O. Es giebt aber keine Baupolizeiverordnung, die den § 10 erschöpfte, vielmehr wird eine jede durch § 10 **ergänzt**. Die Baupolizeiverordnungen und § 10 **bilden daher nicht Gegen-**

sätze, sondern eine **Einheit,** derartig, dass, wenn auf § 10 zurückgegangen werden soll, immer erst geprüft werden muss, ob die Polizeiverordnung für die Anwendung der allgemeinen subsidiären Bestimmung Raum lässt.

Ob unter „Feuerpolizei" im Sinne des § 1a des Regulativs für Stettin vom 20. Februar 1895 die gesamte Feuerpolizei zu verstehen ist, oder nur die „Feuerlöschpolizei", ist für die hier zu entscheidende Frage ohne Bedeutung. Denn die Erwägung, ob die Wohnungen bei ausbrechendem Feuer gefährlich sind, ist recht eigentlich vom Standpunkt der Feuerlöschpolizei zu beurteilen und hier auch so beurteilt worden.

Für die Unsachlichkeit einer Scheidung zwischen Bau- und Sicherheitspolizei spricht endlich sehr klar die Ausführung des Oberpräsidenten, die Polizeidirektion sei nur befugt gewesen, die Räumung der zum Weiterwohnen ungeeigneten Zimmer zu erzwingen, nicht dagegen zur Anordnung baulicher Veränderungen. Es kann unmöglich die Absicht des Regulativs sein, dass Hauseigentümer die Bestimmung der Baupolizeibehörde darüber erbitten und erlangen, wie sie ihre Gebäude zur Sicherung gegen Feuersgefahr ändern sollen, und dann die Sicherheitspolizeibehörde einschreitet, weil die Änderungen nicht genügen."

Es würde den Rahmen dieser Arbeit ungebührlich erweitern, würden hier alle einschlägigen Entscheidungen über sicherheitspolizeiliche Funktionen in Inhaltsauszügen dargelegt. Die Wiedergabe be-

schränkt sich deshalb im Folgenden darauf, nunmehr die einzelnen bei den Entscheidungen in Frage gekommenen Tätigkeitszweige kurz aufzuzählen und die entsprechende Stelle der Entscheidung im Verwaltungsblatt, resp. in den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts in den Fussnoten zu zitieren.

Dem Kreise der Sicherheitspolizei ist also vom Oberverwaltungsgericht ferner zuerkannt:

1. Feuerpolizei im allgemeinen, bei Fabrikbetrieben insbesondere [119] (so bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Anhäufung feuergefährlicher Objekte, wie Spiritus, Petroleum etc.,[120] polizeiliche Untersagung des Lagerns von Kisten etc. auf den Höfen und Durchfahrten eines Hausgrundstückes im feuersicherheitspolizeilichen Interesse,[121] Zwang zur Anbringung eiserner Türen gegen den Treppenflur im feuer- und sicherheitspolizeilichen Interesse).[122]
2. Sanitätspolizei (z. B. Errichtung einer genügenden Zahl von Aborten in Privathäusern,[123] Beseitigung gesundheitsgefährlicher Ansammlung faulender Flüssigkeiten auf einem Grundstück,[124] desgleichen Be-

119) Dies führt auch O. Gerland a. a. O. S. 25 an.

120) Pr. V. Bl. V. Jahrg. S 154 ff., auch Gerland a. a. O. S. 25.

121) OVG. Entsch. v. 16. Nov. 1887, Jahrg. IX S. 111.

122) Pr. Verw Bl. Jahrg. VI S. 78. Ähnlich auch Arndt, Kommentar z. Preuss. Verf.-Urk 5. Aufl. 1904, Anm. 1 Abs. 2 zu Art. 9 S. 105 und Arndt, in Birkmeyers Encyclopädie S. 852.

123) Pr. Verw. Bl. Jahrg. VII S. 156.

124) Pr. Verw. Bl. Jahrg. VIII S. 325, Entsch. v. 2. Dez. 1886.

fugnis zum gesundheitspolizeilichen Einschreiten gegen Abdeckereien, selbst bei Vorhandensein eines Privilegiums,[125] berechtigte Forderung der Anbringung einer Aufschrift an einem Dritten zugänglichen Brunnen, durch die in bestimmt vorgeschriebener Fassung vor dem Genusse des Wassers wegen der damit verbundenen Gesundheitsgefahr gewarnt wird).[126]

3. Wege- und Verkehrspolizei (z. B. Verpflichtung der Adjacenten zur Strassenreinigung,[127] Verbot der Benutzung des Bürgersteigs durch die Anwohner zu gewerblichen Zwecken,[128] Zulässigkeit einer den Schutz der Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Strassen, Plätzen usw. bezweckenden Polizeiverordnung, wonach Grundstücksbesitzer und Mieter nur solche Anzeigen auf ihren Grundstücken oder Mietsräumen aushängen oder anschlagen dürfen, die lediglich ihr eigenes Interesse berühren, im übrigen aber alle Anzeigen an die dazu bestimmten Tafeln, Säulen oder sonstigen Vorrichtungen verwiesen werden)[129]

Auch der Königliche Gerichtshof zur Ent-

125) OVG. Entsch. Bd. 35 S. 338 ff.

126) OVG. Entsch. Bd. 39 S. 390. So auch bei Gerland a. a. O. S. 24.

127) Pr. Verw. Bl. Jahrg. 7 S. 318.

128) OVG. Entsch. Bd. II S. 395.

129) OVG. Entsch. Bd. 39 S. 410.

scheidung der Kompetenz-Konflikte rechnet durch eine Entscheidung vom 8. März 1856 die Wegepolizei zum Ressort der Sicherheitspolizei (vgl. Ministerialblatt f. d ges. innere Verw. in den Kgl. Pr. Staaten, 17. Jahrg. 1856 S. 152).[130]

4. Baupolizei (z. B. polizeiliches Einschreiten [Anordnung und Androhung] gegen den Eigentümer eines gemeingefährlichen — insonderheit eines den Verfall drohenden städtischen Gebäudes, dasselbe in baulichem Zustande zu unterhalten;[131] aus sicherheitspolizeilichen Gründen darf zwar nicht die Ansiedelungsgenehmigung in der Nähe von Pulvermagazinen, wohl aber, trotzdem diese erteilt worden, der Baukonsens versagt werden.[132] (Gleiche Entscheidung ist bereits in Bd. VII der OVG.-Entsch. S. 315 ff. erfolgt.)

In No. 69 der OVG.-Entsch. (vom 16. Dez. 1899) wird der Ortspolizeibehörde (anlässlich der Absicht des Berliner Magistrats, auf dem Friedhof der „Märzgefallenen" ein neues demonstrativ gehaltenes Portal zu errichten) die Befugnis zuerkannt, bei Handhabung der Baupolizei für den Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Ruhe Sorge zu tragen, und die Entschliessung des Polizeipräsidenten, wegen Befürchtung politischer Demonstrationen den Bau

130) Erwähnt bei Gerland a. a. O. S. 24.

131) Pr. Verw. Bl. Jahrg. 7 S. 325. Ähnlich A. Arndt bei Birkmeyer S. 852.

132) OVG. Entsch. Bd. 38 S. 356 ff.

des Portals nicht zu gestatten, für berechtigt erkannt.[133]

Von eklatanter Bedeutung für die Erkenntnis des Begriffs der Sicherheitspolizei ist auch die folgende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts:[134] „Die Polizei ist (sogar!) berechtigt, die Erhaltung von Bäumen an öffentlichen Wegen deshalb zu erzwingen, weil sie geeignet sind, den Fahrverkehr vom Fussgängerverkehr zu trennen und so letzterem die nötige polizeilicherseits zu gewährende Sicherheit zu verschaffen."

Auch bei Leichenbegängnissen, die nicht „gewöhnliche" sind, entwickelt sich laut OVG.-Entsch.[135] eine Tätigkeit, welche in das sicherheitspolizeiliche Gebiet gehört: falls ein Laie am Grabe reden will, kann die dazu erforderliche Genehmigung versagt werden, wenn nach den besonderen Verhältnissen des Falles eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach allgemein polizeilichen Gesichtspunkten zu befürchten ist.[136]

Als Verwaltungsvorschriften, allerdings lediglich instruktionellen, erläuternden Charakters, ohne die der Gesetzesnorm eigene bindende Kraft, mögen dessenungeachtet hier noch einige wenige Ministerial-

133) OVG. Entsch. Bd. 36 S. 403 ff.

134) Pr. Verw. Bl. Jahrg. 8 S. 24.

135) Pr. Verw. Bl. Jahrg. 9 S. 110.

136) Wegen weiterer Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts über die Grenzen der polizeilichen Befugnisse vgl. auch v. Brauchitsch a. a. O. S. 158—161. Anm. 226 und Illing-Kantz a. a. O. S. 785 ff. Einige der hier genannten Entscheidungen finden sich auch verstreut auf S. 851—857 kurz angedeutet bei A. Arndt in Birkmeyers Encyclopädie.

verfügungen einen Platz finden, welche unter der Rubrik „Sicherheitspolizei“ [137] folgende Funktionen bringen, die zur Illustrierung der geäusserten Ansichten über den Bereich sicherheitspolizeilicher Massnahmen nicht ungewichtig erscheinen:

1. Ausweisung von Ausländern,[138]
2. Einrichtung von Strafregistern,[139]
3. Verkehr mit Sprengstoffen (u. a. gemeingefährlicher Verkehr mit Sprengstoffen, S 186 und bei fiskalischem Bergwerks-, Hütten- und Salinenbetrieb, S. 17),[140]
4. Verkauf und Feilhalten von Petroleum,[141]
5. Abwehr und Unterdrückung der Reblauskrankheit,[142]
6. Gefangenen-Transportwesen,[143]
7. Herbeiführung grösserer Sicherheit der Theater,[144]
8. Wegepolizei, u a. Transport von Dampfpflügen auf chaussierten Wegen,[145]
9. Festnahme flüchtiger Personen,[146]
10. Befugnis, bestrafte Personen auf Grund des

137) Im Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Kgl. Preuss. Staaten, herausgegeben im Bureau des Ministeriums des Inneren.

138) Jahrgang 1881 S. 10.

139) Jahrgang 1883 S. 45.

140) Jahrgang 1885 S. 17, 186.

141) Jahrgang 1885 S. 146. Jahrgang 1886 S. 20, 247. Jahrgang 1888 S. 180.

142) Jahrgang 1885 S. 251.

143) Jahrgang 1886 S. 46.

144) Jahrgang 1885 S. 252.

145) Jahrgang 1887 S. 64.

146) Jahrgang 1888 S. 111, 179.

Gesetzes vom 31. Dezember 1842 vom Anzug und Aufenthalt an bestimmten Orten auszuschliessen (lt. Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichts vom 25. Januar 1883).[147]

Es bedeuten, wie unschwer zu erkennen ist, auch alle in diesen 10 Nummern angeführten Tätigkeiten polizeiliche Massnahmen zur Abwehr von auf den betreffenden so verschiedenen Gebieten möglichen Gefährdungen der öffentlichen und der Einzelsicherheit.[148]

Es ist also fast kein Gebiet vorhanden, von dem nicht irgend einmal durch gesetzgeberische Normen festgestellt ist, dass auf ihm in dieser oder jener Hinsicht eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit oder für die Sicherheit der Einzelnen in der Öffentlichkeit sich ergeben könnte oder sich bereits herausgestellt hätte.

§ 5.

Der Begriff der Sicherheitspolizei als Ergebnis dieser Untersuchung.

Zieht man nun das Resultat aus der Zahl der angeführten Gesetze und Entscheidungen, so kommt in Frage: wann und warum qualifizieren sich gewisse der allgemeinen Polizeitätigkeit in diesen Gesetzen zugewiesene Handlungen als solche der Sicherheitspolizei?

147) Jahrgang 1883 S. 59.

148) Vgl. die ähnliche Zusammenstellung bei Gerland a. a. O. S. 22/23.

Alle Tätigkeit der inneren Verwaltung erstrebt die Förderung und Hebung der inneren Wohlfahrt des Staates und der Untertanen als vornehmstes Ziel. Dieses Streben begreift die sogenannte Wohlfahrtspflege. Es ist ferner festgestellt worden, dass diese Bestrebungen der Wohlfahrtspflege — sofern ihre Benutzung nicht der freien Entschliessung des Einzelnen überlassen wurde — vom Staate im gegebenen Falle da, wo er es zum allgemeinen Nutzen oder zum Gedeihen eines bestimmten Verwaltungszweiges für notwendig erachtete, mit **Zwangsmassregeln** durchgesetzt wurden. Das war das Wesen und die Aufgabe der Allgemeinen Polizei.

Indessen **fast in allen** polizeilichen, mit obrigkeitlichem Zwang zu verwirklichenden **Massnahmen** wird, wie bei den einzelnen Gesetzen nachgewiesen worden ist, bei genauerem Zuschauen als Endzweck eine Vorbeugung und Abwendung von **Gefährdungen** der öffentlichen Interessen im oben (III. Abt. § 2 Abschn 1c) bezeichneten Sinne, oder der Interessen der Einzelnen, sei es bezüglich ihrer Personen oder ihrer Habe, zu finden sein; denn in der Tat stellt sich das polizeiliche Wirken, so mannigfache Gestalten es zeigt, in den meisten Fällen als die Bestrebung dar, dem Ganzen oder den Individuen als notwendiges Fundament gedeihlichen Fortlebens, Sicherung gegen die auf den einzelnen Spezialgebieten denkbaren **Gefährdungen** zu gewährleisten, oder ihre Wirkungen wenigstens nach Kräften zu mildern.

In dem Momente also, wo die **allgemeine** polizeiliche Zwangstätigkeit ihre **spezielle** Richtung nimmt

gegen **Gefährdungen** der öffentlichen Interessen oder der individuellen Interessen in der Öffentlichkeit und ihren staatlichen Zwang zur Abwendung derselben wirken lässt, - **in diesem Augenblicke wird sie zur Sicherheitspolizei!** Sie ist also gewissermassen überall gegenwärtig, stets in kampfbereitem Erwarten sicherheitsbedrohender Momente, und sie greift ein entweder noch vor, während, oder auch nach dem Ausbruch einer Gefahr. Es ist, wie Adolf Arndt[149] sich ausdrückt, die Sicherheitspolizei als solche „**jedem** Zweige der Staatsgewalt imanent", — eine Tatsache, deren Grund eben — wie auch schon bisweilen aus der historischen Entwickelung ersichtlich war, — darin zu finden ist, dass jederzeit, sei es auf welchem Gebiete es wolle, eine **Gefahr** für **öffentliche** oder **persönliche** Sicherheit sich zeigen kann, der durch die Sicherheitspolizei gewehrt werden muss. Wie Arndt a. a. O. S. 850 in Anbetracht dieses Faktums bemerkt, giebt es nur „eine Polizei" und diese wird aus obigen Gründen in der **vorwiegenden Menge** ihrer Funktionen zur **Sicherheitspolizei**.[150]

Der wesentliche Unterschied der hier zu begründenden Auffassung des Begriffs der Sicherheitspolizei von derjenigen vieler Autoren besteht demnach darin, dass hier ein in Wirksamkeit Treten der **Sicherheitspolizei** nur und **erst dann** gefunden wird, wenn als letztes Endziel polizeilichen Zwanges die

149) Adolf Arndt a. a. O. bei Birkmeyer S. 850.

150) Vgl. Georg Meyer a. a. S. 579. Adolf Arndt a. a. O. S. 852, auch Bornhak a. a. O. S. 156 ff.

öffentliche Sicherheit Einzelner oder des Ganzen durch Vorbeugung gegen **Gefahren** gewahrt werden soll, bis dahin aber, solange keine **Gefahr** als Anstoss für verwaltende Zwangsmassnahmen ersichtlich ist, in letzteren lediglich nur eine **allgemeine polizeiliche** Tätigkeit erblickt wird; während andere Autoren[151] die **Gefahr überhaupt** als **essentielle** Voraussetzung eines Eingreifens schon der **allgemeinen** polizeilichen Tätigkeit der einzelnen Verwaltungszweige aufstellen und anderenfalls, wo **keine Gefahr** sich zeigt, alle innere Verwaltungstätigkeit, selbst da, wo sie **mit Zwang** eingreift, als rein verwaltender Natur ausgeben. Die Gefahr ist aber, das dürfte an den beigebrachten Gesetzen etc. genugsam nachgewiesen sein, als das die Ruhe, Sicherheit und Ordnung bedrohende Element gerade das Charakteristikum, das Essentielle, dessen es benötigt, um eine bis dahin ruhende **sicherheitspolizeiliche** Zwangstätigkeit wachzurufen! Hieraus wird sich auch klar ergeben, weshalb eine systematische Einteilung der Sicherheitspolizei in höhere und niedere, in allgemeine und besondere, in öffentliche und private für zweckfördernd im Sinne dieser Arbeit nicht anerkannt werden konnte.

Somit ist also nun auf Grundlage und als Ergebnis des Gesagten der Begriff der Sicherheitspolizei dahin zu definieren:

151) So z. B. L. v. Stein, Hdbch. d. Verw. L. 3. Aufl. S. 217/218; v. Stengel, Organisation der preuss. Verwltg. S. 4/5, und derselbe Lehrb. d. dtsch. Verw.-R. S. 12/13; Bornhak a. a. O. S. 156 ff, teilweise ähnlich v. Sarwey, Handbuch des öffentlichen Rechts. I. Bd., 2. Halbband. Verwaltungsrecht 1884 S. 64.

Sicherheitspolizei stellt sich dar als ein, allen Gebieten der inneren Verwaltung immanentes Prinzip, welches einzig und allein darauf abzielt, Gefahren — aber auch nur **Gefahren!** — welche irgendwo der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung des Staates oder gleichermassen den Personen der einzelnen Staatsbürger in der Öffentlichkeit oder ihrer Habe durch Menschen, Sachen oder Naturkräfte erstehen könnten oder bereits erstanden sind, mit scharfer Umsicht vorherzusehen, mit zweckentsprechenden Mitteln abzuwehren oder zu unterdrücken, welches Prinzip durch die Tätigkeit der ihm dienenden Verwaltungsorgane im notwendig erscheinenden Momente mittels autoritativen obrigkeitlichen Zwanges realisiert wird.

IV. Abteilung.

Begriffsbestimmungen neuerer Schriftsteller.

Zum Schlusse bleiben nunmehr noch die Begriffsbestimmungen einiger neueren Schriftsteller einer vergleichenden Besprechung zu unterziehen.

Georg Meyer[152] definiert den Begriff der Sicherheitspolizei mit folgenden Worten:

„Sicherheitspolizei ist der Inbegriff derjenigen polizeilichen Massregeln, welche den Schutz des Gemeinwesens und des Einzelnen entweder gegenüber gefährlichen Personen und gefahrbringenden menschlichen Tätigkeiten oder gegenüber Unglücksfällen bezwecken".

Auf den ersten Blick erscheint es so, als wenn diese Definition auch im wesentlichen alles das enthalte, was die hier aufgestellte bringt: Die umfassende polizeiliche Schutztätigkeit gegenüber Gefährdungen von Einzelnen oder der Gesamtheit; — in dem Worte „polizeilich" läge für denjenigen, welcher Meyers Ansicht über Polizei im Allge-

152) Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Teil I, II. Aufl. 1893 S. 159.

meinen[153] kennt, das Erfordernis des die persönliche Freiheit beschränkenden Zwanges; und in dem Schutze gegen „Unglücksfälle" könnte man wohl den oben III. Abs. 1 § 2 Abschn. 1c entwickelten Begriff der „Abwendung von Gefahren, welche durch **Naturkräfte** drohen", wiederfinden Vermissen möchte man vielleicht die Erwähnung der Gefahren, die durch Sachen drohen. Somit scheint Meyer im ganzen den hier entwickelten Standpunkt zu vertreten.

Allein wenn man weiter sieht, dass G. Meyer die einzelnen Gegenstände der Sicherheitspolizei systematisch aufzählt, und was er unter denselben aufzählt, kann man doch nur sagen, er fasse den Begriff noch zu eng und weiche im Hauptgedanken — neben sonst vielem Übereinstimmendem — von der hier vertretenen Auffassung ab.

Er zählt als Gegenstände der sicherheitspolizeilichen Massregeln auf:

Einmal — gefährliche Personen und gefahrbringende menschliche Tätigkeiten.

Die hiergegen gerichteten Massnahmen zerfielen in zwei Klassen: nämlich zunächst in **ordentliche** sicherheitspolizeiliche Massregeln. Diese bestünden wieder in:

allgemeinen sicherheitspolizeilichen Massregeln d. h. solchen, welche gegen Jedermann in Anwendung gebracht werden könnten, sodann in sicherheitspolizeilichen Massregeln, welche

153) Georg Meyer, Lehrbuch des deutsch. Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899. Siehe oben unter Abteilung II.

nur gegen bestimmte Klassen von Personen in Anwendung gebracht werden dürften; nämlich:

gegen Bettler und Landstreicher,
gegen bestrafte Verbrecher und
gegen Fremde.

Als letzten Punkt ordentlichen sicherheitspolizeilichen Vorgehens gegen menschliche Tätigkeiten benennt Meyer Massregeln der Press- und Vereinspolizei.

Sodann gehören nach Meyer zur Bekämpfung von Gefahren, welche durch Personen oder menschliche Tätigkeiten drohen, **ausserordentliche** sicherheitspolizeiliche Massregeln, d. h. solche, welche in Fällen besonderer Gefahr auf dem Verordnungswege eingeführt werden könnten.

Schliesslich rechnet Meyer auch noch den Schutz gegen **Unglücksfälle** zu den sicherheitspolizeilichen Funktionen. Den Schutz gegen Unglücksfälle bezwecken nach Meyers Aufstellung folgende Gebiete der Sicherheitspolizei:

1. Feuer-Polizei,
2. Wasser-Polizei,
3. Bau-Polizei,
4. Strassen-Polizei,
5. Begräbnis-Polizei.

Aus der Teilung G. Meyers in ordentliche und ausserordentliche, in allgemeine und spezielle Sicherheitspolizeimassregeln lässt sich sofort ersehen, dass er von einer Immanenz der Sicherheitspolizei in allen Verwaltungszweigen, von einem überall in den Verwaltungszweigen enthaltenen, einheitlichen Prinzip

der Sicherheitspolizei im Kampfe mit den Gefahren nichts wissen mag. Denn ein solches Prinzip lässt sich nicht einpressen in enge Zwangsformen, welche vorschreiben: bis hierher geht die ordentliche, von dort ab beginnt die ausserordentliche sicherheitspolizeiliche Tätigkeit etc. — Es steht vielmehr stets gleichmässig auf dem Platze gegen die Gefahren; — wenn bestimmte sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten (wie z. B Verhaftungen, Absperrungen etc.) **häufiger** in die Erscheinung treten als andere (z B. baupolizeiliche, feuerpolizeiliche, begräbnispolizeiliche Sicherheitsmassnahmen), so nützt eine dementsprechende Rubrizierug der sicherheitspolizeilichen Massnahmen in ordentliche und ausserordentliche der Verhütung von solchen Gefahren doch sehr wenig und beweist noch nichts **gegen** das überall jedem Verwaltungszweige innewohnende sicherheitspolizeiliche Prinzip der Abwehr von Gefahren κατ' ἐξοχήν. Nicht der **Umfang,** die **Art** der Gefahr kann bestimmend sein für das Wirksamwerden der Sicherheitspolizei, sondern das „wo" der Gefahr und dieses zeigt sich **überall.** Gefahr bleibt Gefahr und ob sie nun gross oder klein, häufiger oder seltener auftretend, auf bau- oder feuerpolizeilichem oder auf verkehrspolizeilichem Gebiete sich zeigt **das bedeutet für den Begriff der Sicherheitspolizei garnichts,** ist vielmehr allein vom systematischen Standpunkt aus bequemer für diejenigen, welche die Sicherheitspolizei nach ihren, den besonderen Verwaltungszweigen angepassten, **materiellen,** Objekten, nicht nach dem idealen Objekt der Gefahr, das eben überall auftaucht, in Rubriken zwängen.

Immerhin muss man anerkennen, das Georg Meyer aus der unendlichen Reihe der sicherheitspolizeilichen Gebiete diejenigen, welche, vom statistischen Standpunkte betrachtet, eine Entfaltung sicherheitspolizeilicher Tätigkeit am häufigsten erfordern und sich deshalb dem menschlichen Auffassungsvermögen am ehesten aufdrängen und einprägen, in einer übersichtlichen Systematik aufzählt. Dadurch, dass er der sicherheitspolizeilichen Tätigkeit gegen Unglücksfälle die Feuer-, Wasser-, Bau-, Strassen- und Begräbnispolizei zuweist, scheint er auch eine gewisse entfernte Annäherung an das hier aufgestellte Immanenzprinzip zu bekunden.

Gleicher Art wie Meyer äussert sich v. Stengel[154] über die Sicherheitspolizei Aufgabe der Sicherheitspolizei sei es, allgemeine Gefahren, die nicht bestimmte Lebensverhältnisse (Gegensatz zur Verwaltungspolizei), sondern die Sicherheit, sei es der Gesamtheit, sei es des Einzelnen überhaupt, bedrohen, abzuwehren. Unter Sicherheit müsse hier die Unverletzlichkeit der öffentlichen und privaten Rechtsordnung verstanden werden. von Stengel bemerkt richtig, dass die Gefahrenabwehr die Tätigkeit der Sicherheitspolizei charakterisiere, jedoch will er die Möglichkeit des Entstehens solcher Gefahren nur in widerrechtlichen, beziehungsweise strafbaren Handlungen der Menschen erblicken, nicht — im Gegensatz zur hier entwickelten

154) v. Stengel, „Sicherheitspolizei", in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, II. Bd. Freiburg 1890, S. 452—455.

Auffassung — auch in Naturereignissen. v. Stengel zeigt aber auch in anderer Beziehung seinen abweichenden Standpunkt, indem er, gleichwie Georg Meyer, die systematische Einteilung in höhere und niedere Sicherheitspolizei mit den bei Meyer gefundenen Unterabteilungen, sowie auch die Scheidung in ordentliche und ausserordentliche Massregeln der Sicherheitspolizei nebst Unterabteilungen empfiehlt. Eine Verwandtschaft mit der hier gefundenen Anschauung zeigt er indes bezüglich des Wirksamwerdens der Sicherheitspolizei. Er erkennt nämlich an, dass ihre Tätigkeit nicht blos präventiv in Wirksamkeit trete, um Störungen und Verletzungen der Rechtsordnung abzuwehren, sondern auch auf die Beseitigung bereits eingetretener Störungen oder Verletzungen ihr Augenmerk richte, schon aus dem Grunde, weil die Nichtbeseitigung Anlass zu neuen Störungen zu geben vermöchte. Aus Stengels Lehrbuch des Verwaltungsrechts [155] geht auch ganz klar hervor, dass er das Immanenzprinzip der Sicherheitspolizei nicht anerkennt. Er erklärt nämlich: „Es wird allerdings auch gegenwärtig noch aus dem Gesamtgebiete der Polizei ein **besonderer** Zweig als „Sicherheitspolizei" in dem Sinne ausgeschieden, dass man mit diesem Ausdrucke diejenige polizeiliche Tätigkeit bezeichnet, welche es mit der Abwehr von Gefahren zu tun hat, die nicht bestimmte Lebensverhältnisse, sondern die Sicherheit im allgemeinen, d. h. die die Grundlage derselben

155) v. Stengel, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886 S. 14.

bildende Rechtsordnung bedrohen.“ Über v. Stengels im § 55—64 inkl. des Lehrbuchs gemachte Ausführungen über Sicherheitspolizei lässt sich nur wiederholen, was hier soeben über den Artikel im Handwörterbuch gesagt worden ist.

A. v. Kirchenheim[156] bemerkt über die Sicherheitspolizei: „Die letztere hat die Aufgabe, die Rechtsordnung zu schützen und Vorgänge zu bekämpfen, welche das Entstehen von Gesetzwidrigkeiten befürchten lassen.“

Er führt aus, man habe sich daran gewöhnt, von besonderer Sicherheitspolizei zu sprechen, sofern allgemeine Gefährdungen der Rechtsordnung vorlägen. Damit scheint er die allgemeine Verwaltungspolizei, welche allen Verwaltungszweigen immanent ist, für allgemeine Sicherheitspolizei überhaupt zu halten. In engster Verbindung, ihr innerlich ihrem Wesen nach zugehörig, erklärt er, stehe die gerichtliche Polizei mit der Sicherheitspolizei. Die gerichtliche Polizei trete den Gefahren entgegen, welche aus eventueller Straflosigkeit einer Übertretung erwüchsen, die Sicherheitspolizei im engeren Sinne begegne den Gefahren, welche durch erst drohende Verletzungen in Aussicht stünden. Diese letztere Auffassung v. Kirchenheims ist zwar insoweit richtig, als die Sicherheitspolizei es vornehmlich mit Abwehr von erst drohenden Gefahren zu tun hat, doch hat sie es, wie oben gesagt ist, auch mit bereits entstandenen zu tun. In Widerspruch mit

156) v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht, Stuttgart 1885 S. 82.

der Auffassung dieser Abhandlung steht Kirchenheim insofern, als er zu denjenigen Publizisten gehört, welche die Gefahrbekämpfung als Aufgabe der allgemeinen Verwaltungspolizei ansehen. Er äussert bei Besprechung der allgemeinen Polizeitätigkeit, es erschienen auf allen Verwaltungsgebieten Gefahren, direkt oder indirekt handele es sich überall um Ordnung und Sicherheit des Ganzen oder eines bestimmten Verwaltungsgebiets. — Das ist aber gerade nach hier betonter Ansicht die Aufgabe der Sicherheitspolizei. v. Kirchenheims Ansicht widerspricht aber der hier entwickelten auch noch inbezug auf systematische Anordnung, insofern als Kirchenheim auch alle die bemängelten Einteilungen in hohe und niedere, in allgemeine und spezielle Sicherheitspolizei, öffentliche und geheime Polizei mit kurzen Worten berührt und vertritt.

Übereinstimmend mit dem Oberverwaltungsgericht bestimmt Otto Gerland[157] den Begriff der Sicherheitspolizei als „die Fernhaltung erheblicher Gefahren für das Gemeinwesen und insbesondere die Abwehr der Angriffe, welche der zum Schutz desselben aufgerichteten Rechtsordnung drohen, die Abstellung gemeinschädlicher und gemeingefährlicher Mängel in diesem Sinne" und billigt ihrem Gebiete nur den Schutz der freien Betätigung der öffentlichen Gewalten, die Wahrung der dem Gemeinwesen ausserhalb seiner Stellung als Privatrechts-

157) Otto Gerland, Über den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preussischem Recht, in Labands Archiv für öffentliches Recht, V. Bd. 1890 S. 29.

subjekt gegen den Einzelnen zustehenden Rechte, den Schutz der Allgemeinheit der Bevölkerung und der Orte, wo dieselbe zu verkehren berechtigt ist, im Gegensatz zu abgeschlossenen, indivuell begrenzten und beschränkten Kreisen und Orten zu.[158] Der gleiche Vorwurf, welcher hier (S. 100) bereits Georg Meyer gemacht worden ist, dass nicht der Umfang, die Grösse, die Art der Gefahr das Wirksamwerden der Sicherheitspolizei bestimmen könne, trifft hiernach auch Gerland. Auch weist seine aus dem Gesagten hervorgehende Begriffsbestimmung die schon oft getroffene, unrichtige Begriffsbeschränkung auf bestimmte Spezialgebiete auf und leugnet die hier angenommene Immanenz der Sicherheitspolizei in allen Verwaltungsgebieten.

Eine direkte Definition der Sicherheitspolizei bringt G. A. Grotefend[159] zwar nicht, doch lässt sich aus verschiedenen seiner Äusserungen, vor allem daraus, dass er als Gegenstände der ortspolizeilichen Verwaltungen die Sicherheitspolizei neben Ordnungs-, Sitten- und sonstiger Polizei aufzählt, soviel schliessen, dass er die Sicherheitspolizei nicht für eine allen Verwaltungszweigen immanente staatliche Zwangsgewalt ansieht. Ob Grotefend die Gefahr für eine Bedingung sicherheitspolizeilichen Eingreifens erachtet, lässt sich ebenfalls mit Gewissheit aus seinen Erörterungen nicht ersehen. Demnach lässt sich wohl annehmen, dass er nicht auf dem Stand-

158) Gerland a. a. O. S. 27.

159) Lehrbuch des preussischen Verwaltungsrechts II. Teile Berlin 1890 u. 1892.

punkt dieser Abhandlung steht. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit obliege, so sagt Grotefend,[160] den Organen der Zwangsbefugnisse der Staatsgewalt, den Polizeibehörden in ihren verschiedenen Instanzen und Zuständigkeiten. Diese Behörden seien mit denjenigen Mitteln ausgestattet, welche behufs Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten notwendig seien. Die äussere Gewalt, welche die Störungen verursache, müsse mit äusseren Mitteln abgewehrt werden. Je grösser die Gefahr für öffentliche Ordnung im Staate sei, je weiter die Folgen ihrer Störung sich erstreckten, desto stärker und ausgedehnter müsse der Zwang zu ihrer Beseitigung sein.

Die grosse Unbestimmtheit der Ausdrucksweise Grotefends an diesem Platze lässt eine klare Vorstellung darüber, was er unter dem Begriffe der Sicherheitspolizei versteht, nicht in genügend sicherem Masse zu; seine Ausführungen müssen in diesem Punkte also recht unbefriedigend erscheinen.

Dass die Meinung Adolf Arndts[161] für der hier vertretenen nahezu entsprechend erachtet werden darf, darauf ist bereits früher mehrmals hingewiesen.

Ludwig v. Rönne[162] äussert sich über die Sicherheitspolizei folgendermassen:

„Insofern die Aufgabe und das Wesen der Polizei sich in der obrigkeitlichen Sorge für die

160) Grotefend, Verwaltungsrecht, Teil II S. 863.

161) Adolf Arndt in Birkmeyers Encyclopädie S 882.

162) v. Rönne, Staatsrecht der preuss Monarchie, 4. Band: Verwaltungsrecht. 2. Abteilung Leipzig 1884, 4. Aufl. S. 94.

öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt in ihren täglichen Bedürfnissen äussern, kann von einer Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei die Rede sein, und zwar ist die Hauptrichtung der ersteren eine negative und konservierende, indem sie den drohenden Schaden abwendet und Hindernisse der freien Bewegung beseitigt, wogegen die letztere positiv und produktiv auftretend die Förderung des Gemeinwohls erstrebt. Allein in der Praxis des Lebens lassen sich diese beiden formellen Richtungen **nicht streng** scheiden, und deshalb ist auch eine Spaltung des Organismus der Polizei nach dieser Unterscheidung weder zweckmässig noch durchführbar."

v. Rönne hat hier ganz richtig das Wesen der Sicherheitspolizei den **äusseren** Merkmalen nach, wenn auch in sehr knappen, fast zu knappen Worten geschildert, und es will fast scheinen, als nähere er sich auch dem Gedanken, dass die Sicherheitspolizei allen Verwaltungszweigen immanent sei, wenn er eine Spaltung der Polizeitätigkeit nach zwei formellen Richtungen als unzweckmässig und undurchführbar ablehnt. Dann aber macht er diese Erwartung wieder dadurch zu Schanden, dass er die einzelnen Zweige der Sicherheitspolizei in acht besonderen Kapiteln aufzählt, aber auch keineswegs erschöpfend und auch nicht durch eine Systematik, wie sie G. Meyer hat, annehmbarer gemacht: „Fremden- und Passpolizei, Beaufsichtigung der Landstreicher, Bettler und Arbeitsscheuen, Armenpolizei und Armenpflege, Teuerungspolizei, Sicherung der öffentlichen

Ordnung, die Sitten-, Religions- und Gesindepolizei, den Schutz des Lebens und der Gesundheit, sowie gegen äussere Gefahren, die Medizinalpolizei, den Schutz des Vermögens, nämlich die Verhütung absichtlicher und zufälliger Vermögensverletzungen, also Feuer- und Wasserpolizei, Anstalten gegen Tierkranheiten und die Baupolizei." — Ein stattliches Register! Indessen liesse es sich auf Grund des oben aufgestellten Begriffs der Sicherheitspolizei noch gar sehr ergänzen, oder vielmehr — es lässt sich überhaupt erschöpfend deshalb **nicht** behandeln, weil wegen des **überall** möglichen Auftauchens einer Gefahr eben kein Gebiet von Sicherheitspolizeimassregeln verschont bleiben darf und man sonst schon, um dem Begriff völlig gerecht zu werden, alle Gebiete der inneren Verwaltung detailliert aufnehmen müsste.

Zudem ist es unrichtig, von Wohlfahrts**polizei** zu reden, eine Bezeichnung, welche die Theorie und die Praxis längst als unzutreffend abgelehnt haben, da, wie oben gezeigt, eine Förderung des allgemeinen Wohlstandes nurmehr verwaltende Pflegetätigkeit ist und nichts mit polizeilicher Zwangstätigkeit gemein hat. Falsch ist es aber auch, wie oben bei der Gesetzesbesprechung ausgeführt worden ist, die Armenpflege und ihre Grenzgebiete zur Sicherheitspolizei zu ziehen.

Hue de Grais[163] kommt dem hier gewonnenen Begriff der Sicherheitspolizei nicht entgegen, wenn

163) Hue de Grais, Handbuch der Verfassung u. Verwaltung, 16. Aufl., Berlin 1904, S. 336.

er die Sicherheitspolizei folgendermassen schildert: „Die Sicherheitspolizei bezweckt den Schutz des Gemeinwesens, der Person und des Eigentums im Gegensatze zu dem Schutze der Ordnung und Sitte und der wirtschaftlichen Tätigkeit. Sie umfasst in dieser weiteren Bedeutung auch die eigenartig gestaltete Unfallpolizei; sonst hat sie die Rechtsverletzungen zu bekämpfen, die Staat und Gesellschaft oder die einzelnen Bewohner gefährden"; er nennt dann aber als sicherheitspolizeiliche Gebiete nur: Auflauf und Aufruhr, Belagerungszustand, Passwesen und Fremdenmeldung, die Presse, Vereine und Versammlungen und Unfallpolizei; die übrigen Arten bringt er als spezielle Zweige der **allgemeinen Polizei** unter eigenen Rubriken, wie Straf-, Ordnungs- und Sittenpolizei etc., als wenn nicht auch auf diesen Gebieten gerade ein hervorragendes Feld sicherheitspolizeilicher Tätigkeit zur Abwehr von Gefährdungen sich ausbreite. Wenn er schon überhaupt die einzelnen Gebiete aufzählen will, müsste er auch diese Gebiete als solche aufzählen, auf denen eine entstehende Gefahr der Sicherheitspolizei das Eingreifen gestattet.

Der hier vertretenen Ansicht scheint M. v. Brauchitsch[164] zu sein, wenn er annimmt: „dem Gebiete der Sicherheitspolizei werden **alle** Polizeiverordnungen angehören, **welche** und **soweit** sie den Zweck haben, **Gefahren** von dem Gemeinwesen oder Einzelnen abzuwehren, bezw. die Sicherheit von Person und Eigentum

164) M. v. Brauchitsch, Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze, 18. Aufl., Berlin 1901, S. 198, Note 279.

zu schützen, im Gegensatze zu Verordnungen, deren Aufgabe es ist, den Betrieb der verschiedenen gewerblichen und sonstigen Tätigkeiten lediglich im Interesse der öffentlichen Ordnung zu schützen.“ Damit, dass v. Brauchitsch weiter unten fortfährt: „wenn eine und dieselbe Verordnung als **untrennbares** Ganzes **gleichzeitig** das Gebiet der Sicherheitspolizei und andere polizeiliche Gebiete berührt, so bedarf es zum Erlasse derselben der Zustimmung des Gemeindevorstandes nicht“, (vgl. die diesbezügliche Bemerkung über das Ges. über die allgem. Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 oben S. 22), spricht auch er aus, dass die sicherheitspolizeilichen Funktionen neben beliebigen anderen Funktionen aller Verwaltungszweige als Schutz und Schirm derselben Platz haben, somit denselben immanent sind.

Wenn Rosin[165] im „Polizeiverordnungsrecht“ (in Anm. 16) v. Brauchitsch und Parey vorwirft, sie zögen den Rahmen der Sicherheitspolizei zu weit, so stellt er sich damit ja auch von vornherein in Gegensatz zu der hier entwickelten extensiven Auffassung des Sicherheitsbegriffs. Dies drückt sich aber auch speziell aus in seiner — nicht in Definitionsform gegebenen — Besprechung des Wesens der Sicherheitspolizei. Er äussert sich[166] in folgender Weise: Es wäre gewiss, dass „Sicherheitspolizei“ (im Sinne des § 79 Org. G. bezw. § 143

165) H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, Berlin 1895, 2. Aufl. S. 247 Anm. 16.

166) a. a. O. S. 245—249.

LVG.) nicht mit dem unbestimmten Begriffe derselben im Sinne der älteren Theorie, deren Niederschlag der § 10 II 17 ALR. enthalte, identifiziert werden dürfe. Während die letztere darunter schlechthin Schutz der Gemeininteressen gegen jedwede Gefährdung und Beeinträchtigung im Gegensatz zur Förderung derselben verstanden habe, habe man im Sinne der zitierten Gesetzesstellen als spezielles Objekt der Sicherheitspolizei nur die öffentliche Sicherheit zu denken. Nachdem er den Begriff der öffentlichen Sicherheit im oben Seite 26 (III. Abt. § 2 Absch. 1 a) besprochenen Sinne begründet hat, fasst er sein Urteil über den Begriff der Sicherheitspolizei dahin zusammen: „Sicherheitspolizei ist demnach nichts anderes als Rechtspolizei, d. h. die Beschränkung der persönlichen Handlungsfreiheit Einzelner zum Schutze der bestehenden Rechtsordnung vor drohenden Angriffen . . . . . Aufgabe der Sicherheits- oder Rechtspolizei ist danach der von jeder besonderen staatlichen Interessenverfolgung unabhängige, vorbeugende Schutz der Rechtsordnung vor rechtswidrigen Angriffen Einzelner oder einer Vereinigung Einzelner auf dieselbe. Ihr gegenüber steht die „Verwaltungspolizei" als die Gesamtheit derjenigen polizeilichen Tätigkeit, welche den einzelnen dem Schutze und der Förderung der verschiedenen besonderen Gemeininteressen dienenden Verwaltungszweigen immanent ist."

Soweit also geht er, die **allgemeine** Polizei den einzelnen Verwaltungszweigen für immanent zu erklären, den Schritt weiter aber tut er nicht, die

sicherheitspolizeiliche Tätigkeit den einzelnen Zweigen der Verwaltung für immanent zu erklären, weil nämlich auch er „Gefahr" schon als Voraussetzung für **allgemein** polizeiliche Tätigkeit annimmt Auch er teilt alsdann systematisch ein in öffentliche und Privat-Sicherheitspolizei, jenachdem sie das öffentliche Recht oder die Rechtsgüter der einzelnen zu schützen habe. Andererseits spricht sich auch wieder bei Rosin einige Verwandtschaft mit der hier begründeten Ansicht aus, wenn er fortfährt:[167] „Die zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben aufzuwendende Tätigkeit der Sicherheitspolizei braucht nicht immer unmittelbar auf die Anwendung bestimmter einzelner widerrechtlicher Handlungen und dementsprechend auch nicht notwendig gegen einen bestimmten Übeltäter gerichtet zu sein Aufgabe der Sicherheitspolizei ist es vielmehr auch, die Rechtsordnung als Ganzes vor **unbestimmten** Gefahren, die ihr durch den widerrechtlichen Willen Einzelner drohen könnten, zu bewahren!" Wenn Rosin nämlich sagt: die Rechtsordnung als Ganzes vor unbestimmten Gefahren zu schützen, sei Sache der Sicherheitspolizei, so besagt das mit anderen Worten: unbestimmte Gefahren können sehr mannigfacher Art sein und daher auf allen Gebieten eintreten. Dies gestattet schon, den Begriff der Sicherheitspolizei recht extensiv zu denken. Nun beschränkt aber Rosin die den Gefahren wehrende Tätigkeit der Sicherheitspolizei lediglich auf die durch **menschliche** Willensäusserungen drohenden Gefährdungen,

167) a. a. O. S. 240/50.

engt damit den Begriff der Sicherheitspolizei ganz bedeutend ein. Würde er hier zugeben, dass auch eine von Sachen und Naturgewalten ausgehende Gefahr sicherheitspolizeiliche Massregeln erfordere, so würde er der hier begründeten Ansicht noch um ein Beträchtliches näher stehen.

Mit gewissen Modulationen ist die hier begründete Ansicht bei Bornhak[168] wiederzufinden, der in längerer Darlegung das Wesen der Polizei erörtert. Für den Begriff der Polizei kommen auch nach seiner Meinung die **Mittel** zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben in keiner Weise in Betracht. Vielmehr bestimme sich das Wesen der Polizei lediglich nach den von ihr zu erfüllenden Aufgaben, Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Personen drohenden Gefahren. — „Aus dem Gebiete der Polizei", fährt er fort, „scheiden demnach alle diejenigen staatlichen Veranstaltungen aus, welche nicht bloss Störungen der Sicherheit und Ordnung zu beseitigen und Gefahren abzuwenden, also den polizeimässigen Zustand zu erhalten, sondern darüber hinaus das Gemeinwohl zu fördern bestimmt sind. Insbesondere liegt ausserhalb der polizeilichen Aufgaben auch die Beseitigung **blosser Nachteile** und **Belästigungen**, bei denen es sich nicht um wirkliche Gefahren[169] für Leben, Gesundheit oder Vermögen handelt.[170] Das Wesen der Polizei besteht hiernach in der Erhaltung

168) Bornhak, Preuss. Staatsrecht, 1890, S. 156 ff.

169) Vgl. oben die diesbezügl. Erörterung.

170) Vgl. Entsch. d. OVG. vom 27. April 1882, Bd. 9, S. 344.

sicherheits- und ordnungsmässiger Zustände, bezw. in der Wiederherstellung dieser Zustände, falls dieselben in irgend einer Weise gestört werden sollten."

Wenngleich nunmehr auch Bornhak eine Einteilung in höhere und Einzel-Sicherheitspolizei vornimmt und auch einige Zweige derselben nennt, so modifiziert er doch gleich dieses Eingehen auf systematisches Gebiet durch die Erklärung, dass es sich nicht um eine erschöpfende Einteilung der Polizeitätigkeit nach ihren Gegenständen handeln könne; denn diese Spezialgebiete machten weder in ihrer Gesamtheit die Polizei aus, noch umfasse diese lediglich die genannten Spezialgebiete. „Die Polizei lässt sich einmal garnicht auflösen in einzelne Zweige . . . . Die Gesamtheit der polizeilichen Funktionen lässt sich weder auf die genannten, noch überhaupt auf Spezialzweige erschöpfend verteilen. Denn die polizeiliche Tätigkeit ist so mannigfaltig und so unerschöpflich, wie das Leben selbst. Für diejenigen Aufgaben der Polizei, welche zu keinem der Spezialgebiete gehören, sind lediglich die allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts massgebend . . . Aber auch die besonderen Zweige der Polizei sind mit den erwähnten keineswegs erschöpft. Auch auf denjenigen Verwaltungsgebieten, bei denen es sich im wesentlichen nicht um die blosse Erhaltung oder Wiederherstellung polizeimässiger Zustände handelt, sondern noch darüber hinaus das Wohl der Untertanen durch die Tätigkeit der Verwaltung befördert werden soll, ist zum mindesten auch die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwendung von

Gefahren Aufgabe der Verwaltung . . . . Insofern durchzieht die Polizei noch heute das ganze Gebiet der inneren Verwaltung und ist der Ausgangspunkt jeder Verwaltungstätigkeit."

Hier findet sich also ganz deutlich das allen Verwaltungszweigen immanente Prinzip der Sicherheitsverschaffung durch Abwendung von Gefahren ausgesprochen! Bornhak gehört nun zwar zu denjenigen oben erwähnten Schriftstellern, welche die **Gefahr überhaupt** als ein Essentiale für allgemeine Polizeiwirksamkeit voraussetzen. Indessen prägt sich in seinen Auseinandersetzungen so sehr das Empfinden aus, dass eben diese Polizeitätigkeit **fast stets sicherheitspolizeilicher** Natur sei, dass er, zumal sich seine Ausführungen sonst nahezu mit den obigen Ansichten über Sicherheitspolizei decken, jedenfalls nicht zu den Gegnern der hier aufgestellten Begriffsbestimmung gerechnet werden kann.

Nicht direkt ausgesprochen, aber doch unverkennbar, drückt sich in Loenings[171] Besprechung der Sicherheitspolizei das Immanenzprinzip aus. Er sagt: „Soweit die polizeiliche Tätigkeit den Zweck verfolgt, die Rechtsordnung gegen Verletzungen und Störungen zu schützen und die Fortsetzung rechtswidriger Handlungen zu beseitigen, soweit — mit anderen Worten — Herstellung und Aufrechterhaltung der Rechtssicherheit ihre Aufgabe ist, wird sie als Sicherheitspolizei bezeichnet. Diese Aufgabe bildet aber nicht einen besonderen Zweig der inneren Verwaltung, so wenig wie die Polizei überhaupt. Viel-

171) Edgar Loening a. a. O. S. 259.

mehr hat die innere Verwaltung auf allen Gebieten ihrer Tätigkeit auch die Aufgabe, die Rechtsordnung, wie sie in den Gesetzen vorgezeichnet ist, vor Störungen und Verletzungen zu schützen."

Mithin darf wohl auch Loenings Ansicht zu Gunsten der Auseinandersetzungen dieser Abhandlung in Anspruch genommen werden

Einen eigenen Standpunkt nimmt Otto Mayer[172] bezüglich des Polizeibegriffs und des Sicherheitspolizeibegriffs ein, indem er direkt die Einteilung in Sicherheits- und Verwaltungspolizei als „unglücklich" bezeichnet. „Wenn doch", so äussert er sich, „Polizei eine Art von Verwaltungstätigkeit ist, wie soll Verwaltungspolizei eine Art der Polizei bedeuten? Im übrigen wäre die Einteilung unschädlich, wenn man sie nicht den einmal gewählten Ausdrücken gemäss auch innerlich zu begründen und zu vertiefen suchte. Da wird dann die Verwaltungspolizei zum „Schutze der besonderen Interessen der Verwaltung", die Sicherheitspolizei im Gegensatze dazu zum Schutze „der Rechtsordnung". Diese scheinbaren Rechtsbegriffe sind weder durchführbar, noch haben sie irgend einen praktischen Zweck; es sind lediglich Verbrämungen." — Und in einer Anmerkung sucht er diese seine Auffassung noch zu illustrieren mit den Worten: „Da die Gefahr für die Rechtsordnung einmal zum Wesen der Sicherheitspolizei gehören soll, so muss man bei den Dingen, die dazu gerechnet werden, diese Voraussetzung oft

172) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895, Bd. 1, S. 256.

recht gezwungenerweise herstellen: Ausländer, Presse, Vereine, Versammlungen bekommen damit von vornherein ein widersinniges Brandmal der Rechtsordnungsgefährlichkeit aufgedrückt; nicht zu vergessen, dass das Preussische Ministerium des Inneren laut Einteilung der Stoffe in seinem Amtsblatt auch die Reblaus unter die von der Sicherheitspolizei zu bekämpfenden Gefahren rechnet, also, um mit dem Berliner Kammergericht (Binseel VII, S. 304) zu reden: zu den „rechtsordnungsgefährlichen Personen oder Unternehmungen".

Da ist also einmal eine Meinung, die sich gänzlich emanzipiert von den doch wenigstens im Kern noch Berührungspunkte zeigenden Theorieen der sonstigen Autoren. Es ist indes Otto Mayer wohl zu seinen obigen Betrachtungen infolge missverständlicher Auffassung der Herleitung der Begriffe der Sicherheits- und der Verwaltungspolizei gelangt. Diese Unterscheidung ist doch wohl nach den beiden vorzüglichsten Aufgaben des Staates, der Rechtspflege und der Verwaltung aufgestellt und nicht, wie es Mayer zu glauben scheint, allein auf dem Grunde der Staatsverwaltung. Deshalb tut Mayer wohl nicht gut daran, durch kaltblütige Negierung jeglicher Berechtigung dieser Einteilung sich in so scharfen Gegensatz zu der übrigen Gelehrtenwelt zu stellen. Das er natürlich mit seiner Ansicht auch zur Auffassung dieser Schrift in krassem Widerspruch sich befindet, bedarf wohl keiner näheren Beleuchtung.

Max Seydel[173] scheidet die Polizei nach dem

173) Seydel, Die Sicherheitspolizei in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie, III. Bd., II. Halbbd., IV. Aufl., Tübingen 1898, S. 290.

Gegenstande der abzuwehrenden Gefährdung in zwei Teile. Insofern sie sich gegen Gefährdungen richte, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger im Allgemeinen bedrohen, stelle sie sich als Sicherheitspolizei dar; als Verwaltungspolizei sei ihre Aufgabe Schutz bestimmter einzelner Zweige der staatlichen Regierungstätigkeit. Soweit wandelt Seydels Anschauung dio gleichen Bahnen, wie die hier abgehandelte. Er fährt fort: „es muss die Sicherheitspolizei, um der Selbständigkeit ihres Zweckes willen, auch ein gesondertes und gesondert eingerichtetes Tätigkeitsgebiet (!) für den Staat bilden. Denn sie schliesst sich nicht an diese oder jene einzelne Fürsorgetätigkeit des Staates an, sondern der Schutz der staatlichen Rechtsordnung als ein Ganzes ist ihr Ziel".

Somit weiss Seydel nichts von einer Immanenz der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in jedem Verwaltungszweige, vielmehr zeigt sich sein conträrer Standpunkt noch deutlicher darin, dass er als Gebiete des Wirkens der Sicherheitspolizei

1. die Polizei der Vereine und der Versammlungen,
2. die Polizei der Volksbewegungen,
3. die Presspolizei,
4. die Freizügigkeit und deren sicherheitspolizeiliche Beschränkungen,
5. das Pass- und Meldewesen

in längeren Abschnitten erörtert und ausserdem ausdrücklich betont, dass es unrichtig sei, Sicherheitsmassregeln gegen natürliche Gefahren unter den Begriff der Sicherheitspolizei zu rechnen.

Hermann v. Schulze-Gaevernitz vertritt die von Otto Mayer gerügte Einteilung in Verwaltungs- und Sicherheitspolizei; die Aufgabe der letzteren sei die Abwendung der in der übergreifenden Kraft der Persönlichkeit überhaupt liegenden Gefahren, während die Verwaltungspolizei gegen bestimmte gefährliche Handlungen gerichtet sei, welche einzelne Verwaltungszweige bedrohen.[174] — Er stellt also ebenfalls schon als Voraussetzung der Tätigkeit der allgemeinen Verwaltungspolizei den Begriff der Gefahr auf, ein Umstand, rücksichtlich dessen erklärt, dass man „in diesem Sinne die ganze Polizei als Sicherheitspolizei bezeichnen könnte",[175] indessen macht er diesen Schritt vorwärts (im hier begründeten Sinne!) sogleich wieder zurück, indem er die Verwaltungspolizei für allen Verwaltungszweigen immanent, dagegen die Sicherheitspolizei als „ein selbständiges Gebiet",[176] wo die Polizei als selbständige Funktion mit eigenem Organismus und eigenem Rechte auftrete, bezeichnet Er scheint somit den Begriff der Sicherheitspolize. ausserordentlich eng fassen zu wollen und er bespricht auch nur ganz bestimmte Funktionen als der Sicherheitspolizei zugehörig, so die Beaufsichtigung des Vereins- und Versammlungswesens, der Volksbewegungen und die Verhängung des Belagerungszustandes. Danach erweist sich Schulzes Auffassung als entgegengesetzt der hier entwickelten. Was über die von ihm beliebte Einteilung der

174) H. v. Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 305.
175) H. v. Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 322.
176) Schulze a. a. O. S. 305,

Sicherheitspolizei in öffentliche und in Privat- oder Einzelsicherheits-Polizei oben[177] gesagt ist, braucht hier nicht wiederholt zu werden.

Als letzter möge Lorenz von Stein[178] die Reihe der wichtigsten, sich über Sicherheitspolizei verbreitenden Autoren beschliessen. Stein zeigt gleich von vornherein, dass er die Sicherheitspolizei nicht als ein allen Teilen der Verwaltungstätigkeit immanentes Prinzip auffasst, wenn er, abweichend von der üblichen Einteilung die gesamte Polizei rubriziert in:[179]

I. Die Sicherheitspolizei.
II. Die Vollzugspolizei.
III. Die Verwaltungspolizei.

„Unter der Sicherheitspolizei verstehen wir die Gesamtheit aller derjenigen Massregeln der Polizei, vermöge deren die Unverletzlichkeit des allgemeinen Rechtszustandes sowohl gegen die Vielheit, als gegen die einzelnen Personen geschützt wird, welche dieselben bedrohen", so lautet Steins Ansicht.[180]

Somit berücksichtigt auch er nicht die durch Sachen oder Naturkräfte drohenden Gefährdungen, beschränkt also schon dadurch den Kreis sicherheitspolizeilicher Funktionen. Er engt ihr Gebiet aber auch noch weiter ein, indem er in seiner weiteren Darstellung der Sicherheitspolizei die Berechtigung, die bereits geschehenen Rechtsverletzungen, ja selbst

177) III. Abt. § 2 Abschn. 2.

178) Lorenz v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 3. Aufl. I. Teil, Stuttgart 1887.

179) L. v. Stein a. a. O. S. 226—233.

180) L. v. Stein a. a. O. S. 226.

die gerade geschehenden rechtsverletzenden Handlungen durch ihre Schutzmassnahmen zu unterdrücken, abspricht; diese Massnahmen unterstellt er der „Vollzugspolizei". Der Sicherheitspolizei billigt er allein die Rolle zu, alles Unheil, alle Gefahren durch systematische scharfe Beobachtung „aller Bewegungen und Zustände in der Gemeinschaft, welche der bestehenden Rechtsordnung gefährlich sind", vorherzusehen und dagegen geeignete Massnahmen zu treffen.

Diese Meinung v. Steins ist jedoch unrichtig, denn die Sicherheitspolizei beschäftigt sich in der Tat auch mit schon eingetretenen Rechtsverletzungen; hat sie doch nicht nur durch Unterdrückung einer geschehen Rechtsverletzung etwaige sich daraus in der Folge ergebende neue Rechtsverletzungen abzuwenden, sondern auch die Täter einer Rechtsverletzung zu ermitteln und zur Bestrafung zu führen.

Stein erörtert dann als zur Sicherheitspolizei gehörig den Belagerungszustand, Vereins- und Versammlungspolizei, Presspolizei, Polizei der öffentlichen Volksbewegungen, Überwachung gefährlicher Individuen, zu welch letzterer das Recht auf Internierungen oder auf Ausweisungen gehöre; — das sind die wenigen Funktionen, welche Stein für sicherheitspolizeiliche hält.

Somit fasst also Stein den Begriff der Sicherheitspolizei wesentlich enger und damit abweichend von dem hier erörterten Begriff auf.